เอกสารประกอบการสอน

รหัสวิชา ๔๐๒ ๓๐๑

ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์

(Introduction to Public Administration)

□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 1 11/23/19 1:37 PM

เอกสารประกอบการสอน

รายวิชา **ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์ รหัสวิชา ๔๐๒ ๓๐๑**
(Introduction to Public Administration)

จัดทำโดย **พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)**
รัฐศาสตร์บัณฑิต (การปกครอง), พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการเชิงพุทธ)
อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์พุทธปัญญาศรีทวารวดี

ISBN _____

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณากลั่นกรอง (Peer Review)

	๑. ศ.ดร.จำนงค์ อดิวัฒนสิทธิ์	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
	๒. รศ.ดร.เติมศักดิ์ ทองอินทร์	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
	๓. ผศ.ดร.ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พิสูจน์อักษร นางสาวเครือวัลย์ โพธิ์ทองคำ
ออกแบบ พระมหาประเสริฐ รชฺชปุญฺโญ
จัดพิมพ์โดย วิทยาลัยสงฆ์พุทธปัญญาศรีทวารวดี
วัดไร่ขิง พระอารามหลวง เลขที่ ๕๑ หมู่ที่ ๒ ตำบลไร่ขิง อำเภอสามพราน
จังหวัดนครปฐมโทรศัพท์/โทรสาร ๐๓๔-๓๒๖๙๑๒ WWW.RK.MCU.AC.TH
ลิขสิทธิ์ สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์
ห้ามลอกเลียนแบบหรือทำการคัดลอกใด ๆ ทั้งสิ้น
เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากผู้จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วเท่านั้น

พิมพ์ครั้งที่ ๑ (ตุลาคม ๒๕๖๒) จำนวน ๑๐๐ เล่ม
ราคา ๒๐๐ บาท

สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติ

พิมพ์ที่
โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
๙๗ หมู่ ๑ ต.ลำไทร อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทรศัพท์ ๐๓๕ ๒๔๘ ๐๐๐ ต่อ ๘๗๗๙ http://pbs.mcu.ac.th/

คำนำ

เอกสารประกอบการสอน รายวิชา ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์ (๔๐๒ ๓๐๑) (Introduction to Public Administration) เล่มนี้ มีจุดประสงค์เพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอนระดับปริญญาตรี ในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยสงฆ์พุทธปัญญาศรีทวารวดี ผู้เรียบเรียงได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร และวารสารภายในประเทศ และต่างประเทศ ประกอบกับประสบการณ์สอนในรายวิชา

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรายวิชาจึงได้แบ่งเนื้อหาของเอกสารประกอบการสอนนี้ออกเป็น ๑๐ บท ดังนี้

บทที่ ๑ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์

บทที่ ๒ ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์

บทที่ ๓ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

บทที่ ๔ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

บทที่ ๕ รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารและการพัฒนา

บทที่ ๖ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารและการเมือง

บทที่ ๗ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

บทที่ ๘ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน

บทที่ ๙ การวางแผนและการควบคุมงานบริหาร

บทที่ ๑๐ การจัดการภาครัฐแนวใหม่

ในการจัดทำและเรียบเรียงเอกสารประกอบการสอนครั้งนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ต้องขอขอบพระคุณคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยสงฆ์ ตลอดถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนให้คำแนะนำและคำปรึกษาในเนื้อหาหัวข้อต่าง ๆ เป็นอย่างดียิ่ง หากจะมีข้อความและเนื้อหาส่วนใดผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปบ้าง ถ้าท่านผู้อ่านจะได้กรุณาชี้ข้อบกพร่องและข้อผิดพลาดต่าง ๆ ให้ทราบก็ยินดีเป็นอย่างยิ่งพร้อมที่จะแก้ไข เพื่อจะได้ปรับปรุงในโอกาสต่อไป

พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)
อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต
วิทยาลัยสงฆ์พุทธปัญญาศรีทวารวดี
รวบรวม/ เรียบเรียง ๒๕๖๒

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	๑
สารบัญ	๒
สารบัญตาราง	๗
สารบัญภาพ	๗
แผนบริหารการสอน	๘
แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๑	๑
บทที่ ๑ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์	๓
๑.๑ ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์	๓
๑.๒ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับ “รัฐประศาสนศาสตร์”	๘
๑.๓ สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์	๑๒
๑.๔ รัฐประศาสนศาตร์กับการบริหารธุรกิจ	๑๖
๑.๕ ขอบข่ายการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์	๑๘
สรุปท้ายบท	๒๓
คำถามท้ายบทที่ ๑	๒๔
เอกสารอ้างอิงประจำบท	๒๕
แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๒	๒๗
บทที่ ๒ ขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์	๒๙
๒.๑ ขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์	๓๐
๒.๒ มุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์	๓๒
๒.๓ เนื้อหาวิชาของรัฐประศาสนศาสตร์	๔๓
สรุปท้ายบท	๔๖
คำถามท้ายบทที่ ๒	๔๘
เอกสารอ้างอิงประจำบท	๔๙

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๓ ๕๑
บทที่ ๓ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ๕๓
๓.๑ ความหมายของทฤษฎี ๕๓
๓.๒ ประเภทของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ๕๔
๓.๓ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๘๗ - ๑๙๕๐ ๕๖
๓.๔ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๖๐ ๖๗
๓.๕ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๖๐ - ๑๙๗๐ ๗๖
๓.๖ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประสาสนศาสตร์สมัยใหม่ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๗๐ - ปัจจุบัน ๗๘
สรุปท้ายบท ๘๓
คำถามท้ายบทที่ ๓ ๘๔
เอกสารอ้างอิงประจำบท ๘๕

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๔ ๘๗
บทที่ ๔ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ๘๙
๔.๑ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ๘๙
๔.๒ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ๙๑
๔.๓ วิธีสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ๑๐๐
๔.๔ คุณลักษณะของนักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่พึงประสงค์ ๑๐๓
๔.๕ เป้าหมายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ ๑๐๗
สรุปท้ายบท ๑๐๙
คำถามท้ายบทที่ ๔ ๑๑๐
เอกสารอ้างอิงประจำบท ๑๑๑

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๕ ๑๑๓
บทที่ ๕ รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารและการพัฒนา ๑๑๕
๕.๑ แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาการเมืองในต่างประเทศ ๑๑๗
๕.๒ แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาการเมืองในประเทศไทย ๑๒๘
๕.๓ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ ๑๓๒
๕.๔ การบริหารและการพัฒนา ๑๓๗
สรุปท้ายบท ๑๔๗
คำถามท้ายบทที่ ๕ ๑๔๘
เอกสารอ้างอิงประจำบท ๑๔๙

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๖ ๑๕๑
บทที่ ๖ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารและการเมือง ๑๕๓
๖.๑ แนวทางการศึกษาของนักรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหาร และการเมือง ๑๕๕
๖.๒ แนวคิดการบริหารแยกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด ๑๕๕
๖.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารคือการเมือง ๑๖๑
๖.๔ โครงสร้างและบทบาท อำนาจหน้าที่ของระบบการเมืองและระบบบริหาร ๑๖๔
สรุปท้ายบท ๑๗๘
คำถามท้ายบทที่ ๖ ๑๗๙
เอกสารอ้างอิงประจำบท ๑๘๐

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๗ ๑๘๑
บทที่ ๗ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ๑๘๓
๗.๑ ความหมายของนโยบายสาธารณะ ๑๘๓
๗.๒ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ ๑๘๖
๗.๓ ขอบข่ายของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ๑๘๗
๗.๔ กระบวนการนโยบายสาธารณะ ๑๙๐
๗.๕ ประเภทของนโยบายสาธารณะ ๑๙๒
๗.๖ จุดเริ่มต้นของการศึกษานโยบายสาธารณะ ๑๙๔

๗.๗ การศึกษานโยบายสาธารณะในยุคหลัง ๑๙๖
๗.๘ สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ๑๙๙
๗.๙ มิติการมองนโยบายสาธารณะ ๑๙๙
๗.๑๐ ตัวแบบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ๒๐๒
สรุปท้ายบท ๒๐๙
คำถามท้ายบทที่ ๗ ๒๑๐
เอกสารอ้างอิงประจำบท ๒๑๑

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๘ ๒๑๓
บทที่ ๘ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน ๒๑๕
๘.๑ ความหมายของการวางแผน ๒๑๕
๘.๒ ความสำคัญของการวางแผน ๒๑๗
๘.๓ การวางแผนกับการบริหารเวลา ๒๑๙
๘.๔ ประเภทของการวางแผน ๒๒๑
๘.๕ กระบวนการวางแผน ๒๒๒
๘.๖ ประโยชน์ของการวางแผน ๒๒๔
๘.๗ ปัญหาในการวางแผนกับเทคนิคการปรับปรุงแผนงาน และโครงการ ๒๒๕
๘.๘ ประเภทของแผน ๒๒๗
๘.๙ วิธีการวางแผน ๒๓๐
๘.๑๐ เครื่องมือในการวางแผน ๒๓๒
สรุปท้ายบท ๒๓๕
คำถามท้ายบทที่ ๘ ๒๓๖
เอกสารอ้างอิงประจำบท ๒๓๗

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๙ ๒๓๙
บทที่ ๙ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผนและควบคุมงานบริหาร ๒๔๑
๙.๑ ความหมาย ความสำคัญของการวางแผนและควบคุมงานบริหาร ๒๔๑
๙.๒ โครงสร้างการวางแผน ๒๕๒
๙.๓ โครงสร้างการควบคุมงานบริหาร ๒๕๔

สรุปท้ายบท ๒๖๑
คำถามท้ายบทที่ ๙ ๒๖๒
เอกสารอ้างอิงประจำบท ๒๖๓

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๑๐ ๒๖๕
บทที่ ๑๐ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ๒๖๗
๑๐.๑ จุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ๒๖๗
๑๐.๒ ข้อเสนอในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ๒๖๘
๑๐.๓ การเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ๒๗๒
๑๐.๔ ทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ๒๗๗
๑๐.๕ การแพร่กระจายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ๒๗๙
๑๐.๖ ข้อวิพากษ์ที่มีต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ๒๘๐
สรุปท้ายบท ๒๘๒
คำถามท้ายบทที่ ๑๐ ๒๘๓
เอกสารอ้างอิงประจำบท ๒๘๔

ประวัติผู้เขียน ๒๘๕

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๓.๑	เปรียบเทียบลักษณะของคนตามทฤษฎี X และทฤษฎี Y	๗๓
๔.๑	หลักสูตรปริญญาตรีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย	๙๓
๔.๒	เปรียบเทียบหลักสูตรปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	๙๘

สารบัญภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๖.๑	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง ตามแนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง	๑๖๕
๖.๒	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองตามแนวคิดของการบริหารคือการเมือง	๑๖๖
๙.๑	โครงสร้างองค์การจากหลักขอบข่ายการควบคุมอย่างแคบ	๒๕๒

แผนบริหารการสอน
รายวิชา "ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์"
(Introduction to Public Administration)

หมวดที่ ๑ ข้อมูลโดยทั่วไป

ชื่อสถาบันอุดมศึกษา	: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์พุทธปัญญาศรีทวารวดี วัดไร่ขิง พระอารามหลวง จังหวัดนครปฐม
คณะ **หลักสูตร/สาขาวิชา**	: คณะสังคมศาสตร์ : รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต
๑. รหัสและชื่อรายวิชา (๔๐๒ ๓๐๑) ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Introduction to Public Administration)	
๒. จำนวนหน่วยกิต ๓ หน่วยกิต ๓ (๑-๒-๖)	
๓. หลักสูตรและประเภทของรายวิชา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต หมวดวิชาแกนทางรัฐประศาสนศาสตร์	
๔. อาจารย์ผู้รับผิดชอบรายวิชาและอาจารย์ผู้สอน พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย) ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต (รบ.) ปริญญาโท พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (พธ.ม.) สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ	
๕. ภาคการศึกษา/ชั้นปีที่เรียน ภาคการศึกษาที่ ๑/๒๕๖๒ ชั้นปีที่ ๒	
๖. รายวิชาที่ต้องเรียนมาก่อน (Pre-requisite) (ถ้ามี) ไม่มี	
๗. รายวิชาที่ต้องเรียนพร้อมกัน (Co-requisites) (ถ้ามี) ไม่มี	
๘. สถานที่เรียน วิทยาลัยสงฆ์พุทธปัญญาศรีทวารวดี วัดไร่ขิง พระอารามหลวง นครปฐม	
๙. วันที่จัดทำหรือปรับปรุงรายละเอียดของรายวิชาครั้งล่าสุด สภามหาวิทยาลัยมีมติเห็นชอบ ในคราวประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๙ เมื่อ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๙	

หมวดที่ ๒ จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์

๑. จุดมุ่งหมายของรายวิชา

เพื่อให้นักศึกษามีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ ขอบข่าย สถานภาพ แนวทางการศึกษา ทิศทาง และวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

๒. วัตถุประสงค์ในการพัฒนา/ปรับปรุงรายวิชา

- เพื่อให้เข้าใจถึงทฤษฎี แนวความคิด พัฒนาการ สถานภาพ และแนวโน้ม ตลอดจน ระเบียบวิธีการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา
- เพื่อให้เข้าใจจุดมุ่งหมาย ขอบเขต และแนวศึกษาเปรียบเทียบทางรัฐประศาสน-ศาสตร์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน
- เพื่อให้สามารถอธิบายแนวคิด จุดมุ่งหมาย ขอบเขตและวิธีการบริหารการพัฒนาในระดับต่าง ๆ ทั้งมหภาคและจุลภาค

หมวดที่ ๓ ลักษณะการดำเนินการ

๑. คำอธิบายรายวิชา

ความหมาย ขอบข่าย สถานภาพ แนวทางการศึกษา ทิศทาง และวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ สภาพแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ กระบวนการบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการบริหาร ระบบการเมือง และระบบสังคม โดยเน้นคุณธรรม จริยธรรมทางการบริหาร

๒. จำนวนชั่วโมงที่ใช้/ภาคการศึกษา

บรรยาย	สอนเสริม	การฝึกปฏิบัติ/งานภาคสนาม/การฝึกงาน	การศึกษาด้วยตนเอง
๔๕ ชั่วโมง ต่อภาคการศึกษา (๓ ชั่วโมง x ๑๕ สัปดาห์)	สอนเสริมตามความต้องการของนักศึกษาเฉพาะราย	ไม่มีการฝึกปฏิบัติงานภาคสนาม	๙๐ ชั่วโมง ต่อภาคการศึกษา (๖ ชั่วโมง x ๑๕ สัปดาห์)

๓. จำนวนชั่วโมงต่อสัปดาห์ที่อาจารย์จะให้คำปรึกษาและแนะนำทางวิชาการแก่นักศึกษาเป็นรายบุคคล

- อาจารย์ประจำรายวิชาจัดเวลาให้คำปรึกษาเป็นรายบุคคล หรือ รายกลุ่มตามความต้องการ ๑ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (เฉพาะรายที่ต้องการ)

หมวดที่ ๔ การพัฒนาผลการเรียนรู้ของนักศึกษา

๑. คุณธรรม จริยธรรม **๑.๑ คุณธรรม จริยธรรมที่ต้องพัฒนา** - สามารถจัดการปัญหาด้านจริยธรรมและความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ที่ได้รับกับจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ - มีทัศนคติที่ดีต่ออาชีพ และแสดงออกซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงาน - มีความรับผิดชอบในหน้าที่ เป็นสมาชิกที่ดี และมีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อการพัฒนา - มีวินัย มีความตรงต่อเวลา ปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อบังคับขององค์กรและสังคม - เคารพสิทธิและรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น รวมทั้งเคารพในคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
๑.๒ วิธีการสอนที่จะใช้พัฒนาการเรียนรู้ - บรรยายพร้อมยกตัวอย่างกรณีศึกษาเกี่ยวกับประเด็นทางรัฐประศาสนศาสตร์ - ให้นักศึกษาค้นคว้าทำรายงานเกี่ยวกับการนำความรู้ทางรัฐประศานศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการพร้อมทั้งอภิปรายร่วมกันในชั้นเรียน
๑.๓ วิธีการประเมินผล - ประเมินจากพฤติกรรมการเข้าเรียน - ประเมินจากพฤติกรรมการส่งงานที่ได้รับมอบหมายตามขอบเขตที่ให้และตรงเวลา - ประเมินจากเอกสารอ้างอิงที่ได้นำมาทำรายงานอย่างถูกต้องและเหมาะสม - ประเมินผลการวิเคราะห์และอภิปรายร่วมกันในชั้นเรียน
๒. ความรู้ **๒.๑ ความรู้ที่ต้องได้รับ** - นักศึกษามีความรู้ความเข้าใจถึงทฤษฎี แนวความคิด พัฒนาการ สถานภาพ และวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ - นักศึกษามีความรู้ความเข้าใจถึงสภาพแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ กระบวนการบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการบริหาร ระบบการเมือง และระบบสังคม โดยเน้นคุณธรรม จริยธรรมทางการบริหาร
๒.๒ วิธีการสอน - บรรยายและให้ทำแบบฝึกหัด - ให้นักศึกษาค้นคว้าทำรายงานพร้อมทั้งอภิปรายร่วมกันในชั้นเรียน

๒.๓ วิธีการประเมินผล - ประเมินจากทดสอบย่อย สอบกลางภาค สอบกลางภาคด้วยข้อสอบที่เน้นการวัดด้วยหลักการและทฤษฎี - ประเมินจากการทำรายงานและอภิปรายร่วมกันในชั้นเรียน
๓. ทักษะทางปัญญา **๓.๑ ทักษะทางปัญญาที่ต้องพัฒนา** - สามารถประยุกต์ใช้ความรู้ภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติไปสู่การอธิบายได้ - สามารถพัฒนาความสามารถในการคิดอย่างเป็นระบบ มีการวิเคราะห์เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริการอย่างสร้างสรรค์
๓.๒ วิธีการสอน - การมอบหมายให้นักศึกษาค้นคว้าทำรายงานด้วยตนเองและนำเสนอผลการศึกษา - อภิปรายกลุ่ม
๓.๓ วิธีการประเมินผล - ประเมินจากการทำรายงาน - ประเมินจากการอภิปรายร่วมชั้นในชั้นเรียน
๔. ทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ **๔.๑ ทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา** - สามารถพัฒนาทักษะในการสร้างสัมพันธภาพระหว่างผู้เรียนด้วยกัน - สามารถพัฒนาความเป็นผู้นำและผู้ตามในการทำงานเป็นทีม - สามารถพัฒนาการเรียนรู้ด้วยตนเองและมีความรับผิดชอบในงานที่มอบหมายให้ครบถ้วนตามกำหนดเวลา
๔.๒ วิธีการสอน - จัดกิจกรรมกลุ่มในการวิเคราะห์กรณีศึกษา - มอบหมายงานรายกลุ่มและรายบุคคล - สอดแทรกประสบการณ์และเหตุการณ์จริงที่เกิดขึ้นในระหว่างการเรียนการสอน
๔.๓ วิธีการประเมิน - ประเมินจากการอภิปรายร่วมกันในชั้นเรียน - ประเมินจากการเข้าเรียนและพฤติกรรมในชั้นเรียนของนักศึกษา ความรับผิดชอบ - ประเมินจากความตรงต่อเวลาในการส่งงานและประสิทธิผลของงานที่ได้รับมอบหมาย - ประเมินจากคำตอบข้อสอบเชิงวิเคราะห์ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

๕. ทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ **๕.๑ ทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา** - นักศึกษาสามารถใช้ทักษะในการสื่อสารทั้งการพูด การฟัง การอ่าน การเขียน โดยการทำรายงานและการนำเสนอในชั้นเรียน - นักศึกษาสามารถพัฒนาในการวิเคราะห์ข้อมูลจากกรณีศึกษา - นักศึกษาสามารถพัฒนาทักษะในการสืบค้นข้อมูลทางอินเตอร์เน็ต - นักศึกษาสามารถพัฒนาทักษะในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสื่อสาร เช่น การส่งงานทางอีเมลล์ - นักศึกษาสามารถพัฒนาทักษะในการนำเสนอรายงานโดยใช้รูปแบบ เครื่องมือ และเทคโนโลยีที่เหมาะสม
๕.๒ วิธีการสอน - บรรยายและอภิปรายกรณีศึกษาร่วมกันในชั้นเรียน - นำเสนอโดยใช้รูปแบบและเทคโนโลยีที่เหมาะสม - มอบหมายงานให้นักศึกษาค้นคว้าศึกษาด้วยตนเองจาก website สื่อการสอน e-learning และทำรายงาน โดยมีสถิติอ้างอิงจากแหล่งที่มาข้อมูลที่น่าเชื่อถือ
๕.๓ วิธีการประเมินผล - ประเมินจากการอภิปรายร่วมกันในชั้นเรียน - ประเมินจากคำตอบข้อสอบเชิงวิเคราะห์ - ประเมินจากการจัดทำรายงานและนำเสนอด้วยสื่อเทคโนโลยี

หมวดที่ ๕ แผนการสอนและการประเมินผล

๑. แผนการสอน

สัปดาห์ที่	หัวข้อ/รายละเอียด	จำนวนชั่วโมง	กิจกรรมการเรียนการสอน สื่อที่ใช้	ผู้สอน
๑	**แนะนำการเรียนการสอน** -แนะนำรายละเอียดวิชา -ขอบเขตวิชา/ขอบเขตการศึกษา -การวัดผลประเมินผล -ทดสอบความรู้เบื้องต้นในประเด็นของรายวิชา	๓	-บรรยาย อธิบาย และยกตัวอย่างประกอบสื่อ Power Point -จัดกิจกรรมเรียนรู้ด้วยการทำงานกลุ่ม -อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)

๒	**บทที่ ๑ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์** ๑.๑ ความหมายขอรัฐประศาสนศาสตร์ ๑.๒ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับ “รัฐประศาสนศาสตร์” ๑.๓ สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ ๑.๔ รัฐประศาสนศาตร์กับการบริหารธุรกิจ ๑.๕ ขอบข่ายการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์	๓	-บรรยาย อธิบาย และยกตัวอย่างประกอบสื่อ Power Point -จัดกิจกรรมเรียนรู้ด้วยการทำงานกลุ่ม -อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)
๓	**บทที่ ๒ ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์** ๒.๑ ขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ๒.๒ มุมมองของรัฐศาสนศาสตร์ ๒.๓ เนื้อหาวิขารัฐประศาสนศาสตร์	๓	-บรรยาย อธิบาย และยกตัวอย่างประกอบสื่อ Power Point -จัดกิจกรรมเรียนรู้ด้วยการทำงานกลุ่ม -อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)
๔	**บทที่ ๓ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์** ๓.๑ ความหมายของทฤษฎี ๓.๒ ประเภทของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ๓.๓ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๘๗-๑๙๕๐ ๓.๔ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๕๐-๑๙๖๐ ๓.๕ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๖๐-๑๙๗๐	๓	-บรรยาย อธิบาย และยกตัวอย่างประกอบสื่อ Power Point -จัดกิจกรรมเรียนรู้ด้วยการทำงานกลุ่ม -อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)

๕	**บทที่ ๔ การศึกษารัฐประศาสน-ศาสตร์ในประเทศไทย** ๔.๑ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ๔.๒ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ๔.๓ วิธีสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ๔.๔ คุณลักษณะของนักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่พึงประสงค์ ๔.๕ เป้าหมายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่	๓	-บรรยาย อธิบาย และยกตัวอย่างประกอบสื่อ Power Point -จัดกิจกรรมเรียนรู้ด้วยการทำงานกลุ่ม -อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)
๖	**บทที่ ๕ รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารและการพัฒนา** ๕.๑ แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาการเมืองในต่างประเทศ ๕.๒ แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาการเมืองในประเทศไทย ๕.๓ การศึกษารัฐประศาสน-ศาสตร์เปรียบเทียบ ๕.๔ การบริหารและการพัฒนา	๓	-บรรยาย อธิบาย และยกตัวอย่างประกอบสื่อ Power Point -จัดกิจกรรมเรียนรู้ด้วยการทำงานกลุ่ม -อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)
๗	**บทที่ ๖ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารและการเมือง** ๖.๑ แนวทางการศึกษาของนักรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง ๖.๒ แนวคิดการบริหารแยกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด	๓	-บรรยาย อธิบาย และยกตัวอย่างประกอบสื่อ Power Point -จัดกิจกรรมเรียนรู้ด้วยการทำงานกลุ่ม -อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)

	๖.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารคือการเมือง ๖.๔ โครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ของระบบการเมืองและระบบบริหาร			
๘	**สอบกลางภาค**		สอบกลางภาค	
๙-๑๐	**บทที่ ๗ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ** ๗.๑ ความหมายของนโยบายสาธารณะ ๗.๒ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ ๗.๓ ขอบข่ายของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ๗.๔ กระบวนการนโยบายสาธารณะ ๗.๕ ประเภทของนโยบายสาธารณะ ๗.๖ จุดเริ่มต้นของการศึกษานโยบายสาธารณะ ๗.๗ การศึกษานโยบายสาธารณะในยุคหลัง ๗.๘ สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ๗.๙ มิติการมองนโยบายสาธารณะ ๗.๑๐ ตัวแบบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ	๓	-บรรยาย อธิบาย และยกตัวอย่างประกอบสื่อ Power Point -จัดกิจกรรมเรียนรู้ด้วยการทำงานกลุ่ม -อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)

๑๑-๑๒	**บทที่ ๘ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน** ๘.๑ ความหมายของการวางแผน ๘.๒ ความสำคัญของการวางแผน ๘.๓ การวางแผนกับการบริหารเวลา ๘.๔ ประเภทของการวางแผน ๘.๕ กระบวนการวางแผน ๘.๖ ประโยชน์ของการวางแผน	๓	-บรรยาย อธิบาย และยกตัวอย่างประกอบสื่อ Power Point -จัดกิจกรรมเรียนรู้ด้วยการทำงานกลุ่ม -อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)
๑๓	**บทที่ ๙ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผนและควบคุมงานบริหาร** ๙.๑ ความหมาย ความสำคัญของการวางแผนและควบคุมงานบริหาร ๙.๒ โครงสร้างการวางแผน ๙.๓ โครงสร้างการควบคุมงานบริหาร	๓	-บรรยาย อธิบาย และยกตัวอย่างประกอบสื่อ Power Point -จัดกิจกรรมเรียนรู้ด้วยการทำงานกลุ่ม -อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)
๑๔	**บทที่ ๑๐ การจัดการภาครัฐแนวใหม่** ๑๐.๑ จุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ๑๐.๒ ข้อเสนอในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ๑๐.๓ การเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ๑๐.๔ ทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ๑๐.๕ การแพร่กระจายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ๑๐.๖ ข้อวิพากษ์ที่มีต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่	๓	-บรรยาย อธิบาย และยกตัวอย่างประกอบสื่อ Power Point -จัดกิจกรรมเรียนรู้ด้วยการทำงานกลุ่ม -อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)

๑๕	- สรุปบทเรียน - นิสิตนำเสนอประมวลความรู้ - อภิปรายกลุ่ม/นำเสนอรายงาน	๓	-บรรยาย อธิบาย และยกตัวอย่างประกอบสื่อ Power Point -อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)
๑๖	**สอบกลางภาค**		สอบกลางภาค	

๒. แผนการประเมินผลการเรียนรู้

ที่	ผลการเรียนรู้*	วิธีการประเมิน	สัปดาห์ที่ประเมิน	สัดส่วนของการประเมินผล
๑	๑.๑, ๑.๖, ๑.๗, ๒.๑, ๒.๔-๒.๖, ๓.๒	ทดสอบย่อยครั้งที่ ๑ สอบกลางภาค ทดสอบย่อยครั้งที่ ๒ สอบปลายภาค	๙ ๘ ๑๒ ๑๖	๕ % ๑๐ % ๕ % ๕๐ %
๒	๑.๑, ๑.๖, ๑.๗, ๒.๑, ๒.๔-๒.๖, ๓.๒, ๔.๑-๔.๖, ๕.๓-๕.๔	วิเคราะห์กรณีศึกษา ค้นคว้า การนำเสนอรายงานการทำงานกลุ่มและผลงาน การอ่านและสรุปบทความ การส่งงานตามที่มอบหมาย	ตลอดภาคการศึกษา	๒๐ %
๓	๑.๑-๑.๗, ๓.๑	การเข้าชั้นเรียน การมีส่วนร่วม อภิปราย เสนอความคิดเห็นในชั้นเรียน	ตลอดภาคการศึกษา	๑๐ %

๕.๒ การประเมินผลการเรียนรู้

ที่	ผลการเรียนรู้	วิธีการประเมิน	สัปดาห์ที่ประเมิน	สัดส่วนของการประเมินผล
๑	บทที่ ๑	แนะนำรายวิชา/แลกเปลี่ยนเรียนรู้	๑	-
๒	บทที่ ๒	ทบทวนบทเรียนที่ผ่านมาทดสอบ	๒	-
๓	บทที่ ๓	ทดสอบหลังบทเรียน	๓	๕
๔	บทที่ ๔	ทดสอบหลังบทเรียน	๔	๕
๕	บทที่ ๕	ทดสอบหลังบทเรียน	๕	-
๖	บทที่ ๖	ทดสอบหลังบทเรียน	๖	-
๗	บทที่ ๑-๖	ทดสอบหลังบทเรียน	๗	๒๐
๘	บทที่ ๗	ทดสอบหลังบทเรียน	๘	-
๙	บทที่ ๘	ทดสอบหลังบทเรียน	๙	-
๑๐	บทที่ ๙	ทดสอบหลังบทเรียน	๑๐	๕
๑๑	บทที่ ๑๐	ทดสอบหลังบทเรียน	๑๑	๕
๑๑	-	ปฏิบัติ	๑๒	๕
๑๒	-	ปฏิบัติ	๑๓-๑๔	๕
๑๓	-	สรุปเนื้อหาสาระ/แนะแนวข้อสอบ	๕	-
		คะแนนจิตพิสัย พุทธิพิสัย และทักษะพิสัย	-	๑๐
๑๔	บทที่ ๑-๑๐	สอบปลายภาค	๑๖	๔๐
		รวม		๑๐๐

๕.๓ เกณฑ์การประเมินผลและระดับคะแนน

เกณฑ์คะแนน	ความหมาย	ระดับ	ค่าระดับ
๙๐ ขึ้นไป	ดีเยี่ยม	A	๔.๐
๘๕-๙๕	ดีมาก	B+	๓.๕
๘๐-๘๔	ดี	B	๓
๗๕-๗๙	พอใช้	C+	๒.๕
๗๐-๗๔	ค่อนข้างพอใช้	C	๒.๐
๖๕-๖๙	ค่อนข้างอ่อน	D+	๑.๕
๖๐-๖๔	อ่อน	D	๑.๐
ต่ำกว่า ๖๐	ไม่ผ่าน	F	๐

หมวดที่ ๖ ทรัพยากรประกอบการเรียนการสอน

๑. ตำราและเอกสารหลัก

คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ. ๒๕๓๖. การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ ๔.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

Riggs W.Fred. ๑๙๖๔. Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society.USA.Houghton Mifflin Company Boston.

๒. เอกสารและข้อมูลสำคัญ

๑. เฉลิมพล ศรีหงษ์. ๒๕๔๕. เอกสารประกอบการศึกษา PS ๖๐๔. แนวความคิดเชิงทฤษฎีในการบริหารรัฐกิจ.กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

๒. พิทยา บวรวัฒนา. ๒๕๔๗. ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพมหานคร : ศักดิโสภาการพิมพ์.

๓. พิทยา บวรวัฒนา. ๒๕๒๖. รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย : ผลงานของนักวิชาการไทย สมัยใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

๔. พิทยา บวรวัฒนา. ๒๕๔๖. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗-ค.ศ. ๑๙๘๐). พิมพ์ครั้งที่ ๑๐. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

๕. วรเดช จันทรศร และ อัจฉราพรรณ เทศะบุรณะ. ๒๕๔๓. รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎี และการประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์.

๖. วีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณธิการ). ๒๕๔๗. รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายและการประยุกต์ใช้องค์ความรู้. กรุงเทพมหานคร : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

๗. สันสิทธิ์ ชวลิตธำรง. ๒๕๔๖. หลักการบริหารรัฐกิจกับระบบราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

๘. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. ๒๕๔๗. หลักรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎี. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เวิลด์เทรด ประเทศไทย.

๙. สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ. ๒๕๔๓. สาธารณบริหารศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

๑๐. อัมพร ธำรงลักษณ์ (บรรณาธิการแปล). ๒๕๔๖. แปลงรูปเปลี่ยนรากบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ ๒๑. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

หมวดที่ ๗ การประเมินและปรับปรุงการดำเนินการของรายวิชา

๑. กลยุทธ์การประเมินประสิทธิผลของรายวิชาโดยนักศึกษา

การประเมินประสิทธิผลในรายวิชานี้ที่จัดทำโดยนักศึกษา ได้จัดกิจกรรมในการนำแนวคิดและความเห็นจากนักศึกษาได้ดังนี้

- การสนทนากลุ่มระหว่างผู้สอนและผู้เรียน
- การสังเกตการณ์จากพฤติกรรมของผู้เรียน
- แบบประเมินผู้สอนและแบบประเมินรายวิชา
- ข้อเสนอแนะผ่านอีเมลล์ที่อาจารย์ผู้สอนได้จัดเป็นช่องทางการสื่อสารกับนักศึกษา

๒. กลยุทธ์การประเมินการสอน

ในการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินการสอน ได้มีกลยุทธ์ดังนี้

- อาจารย์ผู้สอนประเมินการสอนของตนเอง
- ดูผลการเรียนของนักศึกษา

- ทำรายงานสรุปพัฒนาการของนักศึกษา
- ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขหรือการเปลี่ยนแปลง/ปรับปรุงายวิชา

๓. การปรับปรุงการสอน

หลังจากผลการประเมินการสอนในข้อ ๒ จึงมีการปรับปรุงการสอน โดยจัดกิจกรรมในการระดมสมอง และหาข้อมูลเพิ่มเติมในการปรับปรุงการสอน ดังนี้

- สัมมนาการจัดการเรียนการสอน
- การวิจัยในชั้นเรียนและนอกชั้นเรียน
- ปรับปรุงรายละเอียดของรายวิชาให้ทันสมัยและเหมาะสมกับนักศึกษารุ่นต่อไป

๔. การทวนสอบมาตรฐานผลสัมฤทธิ์ของนักศึกษาในรายวิชา

ในระหว่างกระบวนการสอนรายวิชา มีการทวนสอบผลสัมฤทธิ์ในรายหัวข้อตามที่คาดหวังจากการเรียนรู้ในวิชาได้จากการสอบถามนักศึกษาหรือการสุ่มตรวจผลงานของนักศึกษา รวมถึงพิจารณาจากผลการทดสอบย่อยและหลังการออกผลการเรียนรายวิชา มีการทวนสอบผลสัมฤทธิ์โดยรวมในวิชาได้ดังนี้

- การทวนสอบการให้คะแนนจากการสุ่มตรวจผลงานของนักศึกษาโดยอาจารย์อื่น หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ใช่อาจารย์ประจำหลักสูตร
- มีการตั้งคณะกรรมการในสาขาวิชา ตรวจสอบผลการประเมินการเรียนรู้ของนักศึกษา โดยตรวจสอบข้อสอบรายงาน วิธีการให้คะแนนสอบ และการให้คะแนนพฤติกรรม

๕. การดำเนินการทบทวนและการวางแผนปรับปรุงประสิทธิผลของรายวิชา

จากผลการประเมินและทวนผลสัมฤทธิ์ประสิทธิผลรายวิชา ได้มีการวางแผนการปรับปรุงการสอนและรายละเอียดวิชา เพื่อให้เกิดคุณภาพมากขึ้น ดังนี้

- ปรับปรุงรายวิชาทุก ๓ ปี หรือตามข้อเสนอแนะและผลการทวนสอบมาตรฐานผลสัมฤทธิ์ตามข้อ ๔
- เปลี่ยนหรือสลับอาจารย์ผู้สอน เพื่อให้นักศึกษามีมุมมองในเรื่องการประยุกต์ความรู้นี้กับปัญหาที่มาจากงานวิจัยของอาจารย์หรืออุตสาหกรรมต่าง ๆ

บันทึกช่วยจำ

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๑
เรื่อง ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์

๑. ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

๒. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับ “รัฐประศาสนศาสตร์”

๓. สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์

๔. รัฐประศาสนศาตร์กับการบริหารธุรกิจ

๕. ขอบข่ายการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๑ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถ

๑. อธิบายความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ได้

๒. อธิบายแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับ “รัฐประศาสนศาสตร์” ได้

๓. อธิบายสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ได้

๔. อธิบายรัฐประศาสนศาตร์กับการบริหารธุรกิจได้

๕. อธิบายขอบข่ายการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. อาจารย์ผู้สอนยกตัวอย่างงานวิจัยตามความสนใจของนิสิต และ เกริ่นนำความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์มีความหมายอย่างไร

๒. อาจารย์ผู้สอนกล่าวเปิดประเด็นซักถามผู้เรียนให้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับการวิจัย โดยการตอบปากเปล่า เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้เรียนได้ตื่นตัวอยู่เสมอ

๓. คำถามใดที่ผู้เรียนตอบแล้วไม่ชัดเจนพอ ผู้สอนควรอธิบายประเด็นนั้น ๆ เพิ่มเติมเพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ที่ถูกต้อง

๔. ก่อนสอนทุกครั้ง อาจารย์ผู้สอนกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดความสนใจ มีความอยากรู้อยากเห็น

๕. อาจารย์ผู้สอนเสนอแนะให้ผู้เรียนศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสืออื่น ๆ หรืองานวิจัยอื่น ๆ

๖. เมื่อศึกษาแต่ละบทจบแล้ว อาจารย์ผู้สอนมอบหมายงานให้ผู้เรียนทุกคนไปทำคำถามท้ายบทแล้วนำมาส่งในสัปดาห์ต่อไป

๗. อาจารย์ผู้สอนอธิบายสรุป “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์” อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ แล้วผู้สอนสอบถามผู้เรียนในประเด็นที่ได้เรียนมาแล้ว เพื่อเป็นการประเมินผู้เรียนว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัย

๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/รัฐประศาสนศาสตร์ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสารอื่น ๆ เป็นต้น

๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์

๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, นิตยสาร, Internet, Website, งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสาร เป็นต้น

๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น

๒. ด้านทักษะ : ประเมินด้วยการสังเกตการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม

๓. ด้านคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน

๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม

๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงาน เน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

บทที่ ๑
ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) คือ การดำเนินการทั้งปวงของฝ่ายบริหาร ยกเว้นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ โดยมีจุดมุ่งหมายให้นโยบายของรัฐที่วางไว้บรรลุผล อาจมองได้ทั้งเป็นการปฏิบัติการและการเป็นสาขาวิชาแขนงหนึ่ง ในการบริหารและจัดการภาครัฐ จะไม่เหมือนการบริหารธุรกิจที่เน้นกำไรสูงสุด (Profit Maximize) แต่เป็นการเน้นการให้บริการที่ให้ลูกค้าพึงพอใจ โดยลูกค้าก็คือ ประชาชนที่มาใช้บริการ และต้องเป็นการให้บริการต่อทุกคนอย่างเป็นธรรม สำหรับคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" แปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า "Public Administration" อย่างไรก็ตาม คำภาษาอังกฤษดังกล่าวอาจแปลเป็นชื่ออื่นได้ เช่น "สาธารณบริหารศาสตร์" หรืออาจมีผู้แปลเป็น "การบริหารราชการแผ่นดิน" "การบริหารรัฐกิจ" "การบริหารจัดการภาครัฐ" หรือ "การบริหารงานสาธารณะ" สิ่งที่ปรากฏเห็นได้ชัดและมักก่อให้เกิดความเข้าใจสับสนแก่ผู้ที่เพิ่งเข้ามา ศึกษาได้แก่ การเรียกชื่อคณะวิชา หรือภาควิชา ในสถาบันอุดมศึกษาของเมืองไทย เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใช้ชื่อว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" อยู่ในสังกัดคณะรัฐศาสตร์ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ใช้ชื่อว่า "คณะรัฐประศาสนศาสตร์" ในขณะที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยรามคำแหง มีการใช้ชื่อว่า ภาควิชาบริหารรัฐกิจ ในสังกัดคณะรัฐศาสตร์ เป็นต้น

๑.๑ ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์ มาจากคำว่า Public Administration ในภาษาอังกฤษโดยคำว่า Public หมายถึง ข้าราชการ กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐพึงปฏิบัติส่วนคำว่า Administration หมายถึงความพยายาม ในการที่จะร่วมมือกันดำเนินการในองค์การ

คำว่า Administration แตกต่างจากคำว่า Management หรือ การบริหาร โดย Herbert A Simon กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกันหรือ Ernest Dale กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปโดยใช้ผู้อื่นเป็นผู้กระทำ

การบริหาร มีรากศัพท์มาจากภาษาลาติน ว่า "Administrate" ซึ่งหมายถึง ช่วยเหลือหรืออำนวยการ การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมี ความหมายใกล้เคียงกับคำว่า "Minister" ซึ่งหมายถึงการรับใช้หรือผู้รับใช้หรือผู้รับใช้รัฐ อาจหมายถึง รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ และคำจำกัดความง่ายๆ ที่ทันสมัยก็คือ "การทำงานให้สำเร็จ" การบริหาร บางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ นิยมใช้ในองค์กรขนาดใหญ่ โดยเฉพาะระบบราชการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึงของหน่วยงาน และ/หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน

วินิต ทรงประทุม[๑] ได้กล่าวว่า "รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ในที่นี้จะใช้ความหมายรวมเช่นเดียวกับคำต้นศัพท์ในภาษาอังกฤษ คือ หมายถึงทั้งการศึกษา การบริหารราชการ และการกระทำ หรือกิจกรรมการบริหารราชการ เพราะความหมายทั้งสอง คือ การศึกษาและการกระทำทางด้านการบริหาราชการนั้นเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด"

อุทัย เลาหวิเชียร[๒] ได้ให้ความหมายของการบริหารรัฐกิจว่าหมายถึง กิจกรรม (Activity) ซึ่งนิยมเขียนเป็นภาษาอังกฤษว่า "Public Administration" (โปรดสังเกตตัวอักษร "p" และอักษร "a" ซึ่งอยู่หน้าคำทั้งสองคำเขียนเป็นตัวเล็ก) ส่วนคำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ มีความ หมายถึงวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ จึงมีความหมายถึงลักษณะวิชา (Discipline) นิยมเขียนว่า "Public Administration" (โปรดสังเกตตัวอักษร "P" และอักษร "A" ซึ่งอยู่หน้าคำทั้งสองเขียน เป็นตัวอักษรใหญ่) อุทัย กล่าวต่อไปว่า ภาษาอังกฤษจะใช้คำเหล่านี้โดยไม่มีการสับสนเวลาที่กล่าวถึง "รัฐประศาสนศาสตร์"จะเขียนว่า "Public Administration" เวลากล่าวถึง "การบริหารรัฐกิจ" จะเขียนว่า "Public Administration" ผู้อ่านก็ไม่เกิดความสับสน แต่ในประเทศไทยมีการใช้คำสองคำนี้ อย่างสับสน

วีระศักดิ์ เครือเทพ[๓] กล่าวว่ารัฐประศาสนศาสตร์คืออะไรนั้น เป็นคำตอบที่ยากที่จะหาคำตอบที่ยอมรับร่วมกันทั้งในแง่ของเนื้อหา (Content) และในแง่ของระเบียบวิธีการศึกษา (Methodology) ดังนี้

๑. ในด้านเนื้อหา รัฐประศาสนศาสตร์ หมายความถึงการศึกษาหาความรูในทุก เรื่องที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหารงานภาครัฐ การให้ความหมายเรื่องนี้มีสิ่งที่ต้องอธิบายใน ๒ ประเด็นคือ

๑.๑ ทำไมจึงต้องมีการบริหารงานภาครัฐ หากเริ่มต้นตั้งแต่การถือกำเนิดรัฐ (The Origin Of The State) ที่เกิดขึ้นจากการใช้ชีวิตร่วมกันของปัจเจกชนในสังคม มีการ ดำเนินกิจกรรมร่วมกัน (Collective Action) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมใน เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ปัจเจกชนจึงยอมเสียสละเสรีภาพส่วนบุคคลบางประการให้แท่ส่วนรวม รัฐจึงถือกำเนิดขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการใช้อำนาจที่ได้มาจากเสรีภาพของปัจเจกชนเหล่านั้น ในการนำไปสู่การดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ที่ตอบสนองต่อความต้องการของปัจเจกชน โดยรวม โดยนัยนี้การใช้อำนาจรัฐเพื่อให้ความต้องการสาธารณะได้รับการนำไปปฏิบัติให้พึง บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามมาและสิ่งนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้น ดังนั้น หาก จะกล่าวอย่างย่อแล้ว รัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นเรื่อง

---

[๑] วินิต ทรงประทุมและวรเดช จันทรศร, การประสานแนวคิดและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๑๗.

[๒] อุทัย เลาหวิเชียร, คำบรรยายวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (มหาวิทยาลัยรามคำแหง : ม.ป.พ. ๒๕๕๑), หน้า ๘.

[๓] วีระศักดิ์ เครือเทพ, รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายและการประยุกต์ใช้องค์ความรู้, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๑-๕.

เกี่ยวกับ "กิจการสาธารณะ" (Public Affairs) ที่มุ่งศึกษาว่าจะมีวิธีดำเนินกิจกรรมที่ทำร่วมกันในสังคมอย่างไรให้เกิดประโยชน์ สูงสุดตามวัตถุประสงค์ที่ปัจเจกบุคคลแต่ละคนต้องการนั้นเอง

๑.๒ ความรู้ในทุกเรื่องได้แก่ ความรู้ในเรื่องอะไรบ้างหากการถือกำเนิดของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของปัจเจกชนในสังคมแล้ว องค์ความรู้ใดก็

๑.๓ ตามที่มุ่งสนองผลประโยชน์ของส่วนรวม จึงเป็นองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการทำความเข้าใจ การบริหารงานภาครัฐด้วยกันทั้งสิ้น องค์ความรู้เหล่านี้อาจรวมถึงความรู้ความเข้าใจเรื่องสังคมวิทยา การเมืองการปกครอง เศรษฐศาสตร์ การบริหาร กฎหมาย และบางครั้งอาจ รวมถึงความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีประกอบเข้าด้วยกัน สิ่งเหล่านี้คือวิทยาการในสาขาต่าง ๆ ที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ควรมีความเข้าใจเป็นอย่างดี

๒. ในด้านระเบียบวิธีการศึกษา การศึกษาสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์นั้นสามารถ กระทำได้ในหลายลักษณะวิธีวิเคราะห์ (Approach) เช่น การวิเคราะห์หลายส่วนที่เชื่อมกัน (Cross-Sectional) การวิเคราะห์เชิงพัฒนาการ (Historical) และการวิเคราะห์เชิงกฎหมาย (Legal) เป็นต้น ถึงแม้ว่าวิธีวิเคราะห์มีความหลากหลายเช่นนี้ แต่ทว่าสามารถถ่ายทอดให้ เห็นถึงองคาพยพของรัฐประศาสนศาสตร์ได้เป็นอย่างดี ทำให้ขอบข่ายองค์ความรู้ที่ได้รับ จากการวิธีวิเคราะห์แต่ละประเภทนั้นต่อเติมเสริมซึ่งกันและกัน และช่วยให้เกิดความเข้าใจ รัฐประศาสนศาสตร!ต้อย่างเป็นองค์รวมมากขึ้น

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์[๔] ให้ความหมายว่ารัฐประศาสนศาสตร์มี ความหมายในทางวิชาการการศึกษา หรือสาขาวิชาหนึ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือการบริหารงานของรัฐ ซึ่งมักจะเขียนเป็นภาษาอังกฤษด้วยอักษรนำหน้าตัว P และ A ใหญ่ คือ Public Administration แม้จะมีนักวิชาการบางรายจะแปลคำภาษาอังกฤษนี้เป็น ไทยว่า "สาธารณบริหารศาสตร์" ก็มีความหมายในความเข้าใจของนักวิชาการไทยและ ผู้สนใจทั่วไปไม่แตกต่างจากคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" เท่าใดนัก สำหรับการบริหารรัฐกิจ หรือการบริหารราชการ ถือเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐควร ปฏิบัติเพื่อส่วนรวมหรือเพื่อประชาชน นิยมใช้ภาษาอังกฤษเป็นอักษรนำหน้าตัว P และ a ตัวเล็ก คือ Public Administration ซึ่งมีความหมายเดียวกันกับการบริหารรัฐกิจ การบริหาร สาธารณกิจ การบริหารราชการ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน

---

[๔] สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, หลักรัฐประศาสนศาสตร์แนวคิดและทฤษฎี, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : รัตนพรชัย. ๒๕๔๘). หน้า ๑๙.

ตัวอย่างคำนิยามวิชารัฐประศาสนศาสตร์ข้างต้น ย่อมเป็นประจักษ์พยานดีว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีความหมายและขอบเขตได้หลายอย่าง สุดแล้วแต่นักวิชาการแต่ละ คนจะมองและตีความวิชารัฐประศาสนศาสต'!ไปในแง่ใด และวิธีตังกล่าวเป็นที่ยอมรับใน วงการวิชาการมากน้อยแค่ไหน แต่จากการรวบรวมคำนิยามของรัฐประศาสนศาสตร์ ที่กล่าว มาข้างต้น ในความเห็นของผู้เรียบเรียงสรุปได้ว่า คำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" เป็นคำแปลมา จากคำในภาษาอังกฤษว่า Public Administration ในภาษาอังกฤษมีความหมาย ๒ นัยคือ

๑. Public Administration As Field Of Study มีความหมายที่เกี่ยวกับวิทยาการ สาขาวิชาหรือการศึกษาวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ วิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือ วิชาการบริหารรัฐกิจ ทั้งนี้มองในฐานะที่เป็นศาสตร์ (science) ศาสตร์ในทัศนะของ นักวิชาการทางสังคมศาสตร์ มีความเห็นแตกต่างกันหลากหลาย นักวิชาการบางกลุ่มมอง ศาสตร์เป็นองค์แห่งความรู้ที่ได้มาโดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่เคร่งครัด และเป้าหมายของ ศาสตร์ คือการสร้างทฤษฎี เพื่อเข้าใจ พรรณนา อธิบาย และพยากรณ์ ปรากฏการณ์หรือ กิจกรรมต่าง ๆ แต่บางกลุ่มมองศาสตร์ไม่เคร่งครัดเหมือนกับศาสตร์ในวิทยาศาสตร์ ธรรมชาติ แด่มองว่าศาสตร์เป็นวิชาการที่รวบรวมเป็นระบบ มีหลักการมีกฎเกณฑ์ที่ สามารถศึกษาได้ และนำมาถ่ายทอดกันได้ ซึ่งผู้เรียบเรียงก็เห็นด้วยกับทัศนะนี้และมีความเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ จะมีลักษณะเป็นศาสตร์อย่างอ่อน (Soft Science) ต่างจากวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ซึ่งเป็นศาสตร์อย่างแข็ง (Hard Science) ดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์ไม่อาจจะเป็นศาสตร์ที่ต้องอาศัยการศึกษาด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่เคร่งครัดเหมือน วิทยาศาสตร์ธรรมชาติได้

๒. Public Administration As An Activity มีความหมายที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยรัฐหรือทางราชการ เป็นการบริหารราชการหรือระเบียบวิธีและกระบวนการ ในการบริหารราชการ ทั้งนี้มองในฐานะที่เป็นศิลป์ (Art) หมายถึงการใช้ศิลปะ ในการอำนวยงาน จัดให้มีการร่วมมือประสานงาน และควบคุมคนจำนวนมากเพื่อให้ใต้ผลงานบรรลุ จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์บางประการที่ตั้งไว้โดยนักบริหารจะต้องใช้ความสามารถที่จะ นำเอาทรัพยากรในการบริหารมาใช้ในระบบการบริหาร เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ที่ต้องการ คือการทำให้นโยบายแห่งรัฐบรรลุผลสำเร็จเป็นจุดหมายปลายทาง ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ (Experience) และทักษะ (Skills) ของ นักบริหารแต่ละคนเข้ามาเป็นเครื่องช่วย

Public Administration แม้จะมองไต้เป็น ๒ ด้านคือ ความเป็นศาสตร์ และเป็นศิลป์ก็ตามแต่ก็มีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง ถ้าหากว่านักบริหารมีความรูในวิชาการบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จะช่วยให้เกิดความฉลาดปราดเปรื่อง (Intelligence) ในการบริหารงาน จะส่งผลให้การบริหารรัฐกิจมีประสิทธิภาพ แต่ในตัวนักบริหารนั้นแม้จะมีคุณลักษณะของนักบริหารอยู่อย่างเลอเลิศหรือไม่ก็ตาม การศึกษาถึงวิธีการบริหารงานที่ ถูกต้องจะช่วยให้เป็นนักบริหารที่ดีขึ้นกว่าเดิม โดยนำเอาหลักวิชาไปประยุกต์หรือปรับใช้กับ การปฏิบัติงานของตนให้ผลงานมีคุณค่ายิ่งขึ้น ซึ่งได้ว่าเป็นผู้มีศิลป์ในการบริหาร

จากความหมายที่นักวิชาการได้กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์มี ความหมายในทางวิชาการ การศึกษา หรือสาขาวิชาหนึ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือการบริหารงานของรัฐ ซึ่งมักจะเขียนเป็นภาษาอังกฤษด้วยอักษรนำหน้าตัว P และ A ใหญ่ คือ Public Administration แม้จะมีนักวิชาการบางรายจะแปลคำภาษาอังกฤษนี้ เป็นไทยว่า สาธารณบริหารศาสตร์ ก็มีความหมายในความเข้าใจของนักวิชาการไทยและผู้สนใจทั่วไปไม่แตกต่างจากคำว่า รัฐประศาสนศาสตร์เท่าใดนักสำหรับ สำหรับการบริหารรัฐกิจ หรือการบริหารราชการ ถือเป็นส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐควรปฏิบัติเพื่อส่วนรวม หรือเพื่อประชาชน นิยมใช้ภาษาอังกฤษเป็นอักษรนำหน้าตัว p และ a ตัวเล็กคือ Public Administration ซึ่งมีความหมายเดียวกันกับการบริหารรัฐกิจ การบริหารสาธารณกิจ การบริหารราชการ หรือการบริหารราชการ แผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม ยังไม่อาจเป็นข้อสรุปได้ชัดเจนว่า การศึกษาหาความรู้ หรือสาขาวิชาที่เรียกว่า รัฐประศาสนศาสตร์ จะใช้คำภาษาอังกฤษว่า Public Administration และส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน กระบวนการ กิจกรรรมต่างๆ ที่รัฐควรปฏิบัติเพื่อส่วนรวมหรือเพื่อประชาชน จะใช้คำว่า Public Administration เสมอไป ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเพียงความพยายามของนักวิชาการที่หาแนวทางร่วมกัน เพื่อเกิดความเข้าใจดียิ่งขึ้นเท่านั้น ความสับสนคลุมเครือจะยังคงเกิดขึ้นเมื่อต้องการใช้ความหมาย ทั้งสองอย่างไปพร้อมๆกัน ในขณะที่วอลโด (Waldo) ใช้คำว่า Public Administration เมื่อต้องการ หมายถึงทั้งการศึกษาหรือสาขาวิชาและกระบวนการหรือกิจกรรมในการบริหารงานสาธารณะ แต่มารินี (Marini) กลับใช้คำว่า Public Administration[๕] ในความเห็นของ ผู้เขียน โดยที่การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ต้องมีการอ้างอิงกับตำราต่างประเทศเสมอ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและไม่ก่อให้เกิดความสับสนในการแปลความหมายของภาษาอังกฤษ ในเอกสารคำสอนเล่มนี้จะใช้คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ เมื่อต้องการใช้ความหมายทั้งสองอย่างไปพร้อมกัน กล่าวคือ รัฐประศาสนศาสตร์ ครอบคลุมความหมายภาษาอังกฤษทั้ง Public Administration และ Public Administration

---

[๕] สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, สาธารณบริหารศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๙.

๑.๒ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับ “รัฐประศาสนศาสตร์”

การที่จะศึกษารัฐประศาลนศาสตร์นั้น ควรทำความเข้าใจแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ก่อน เพื่อช่วยป้องกันความเข้าใจคลาดเคลื่อน สับสนอีกทั้งยังมีส่วนช่วย เพิ่มความเข้าใจในการศึกษา แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะกล่าวถึงในที่นี้ประกอบด้วย[๖]

๑. การรวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์

มนุษย์โดยธรรมชาติย่อมอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยว การอยู่ รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมีได้หลายลักษณะและเรียกชื่อต่างกันเป็นต้นว่า ครอบครัว (Family) เผ่า (Tribe) ชุมชน (Community) สังคม (Society) และประเทศ (Country) เมือมนุษย์ อยู่รวมกันเป็นกลุ่มย่อมเป็นธรรมชาติอีกที่ในแต่ละกลุ่มจะต้องมี "ผู้นำกลุ่ม" รวมทั้งมี "การควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม" เพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย โดยผู้นำกลุ่ม ขนาดใหญ่ เช่น ในระดับประเทศของภาครัฐ ในปัจจุบันอาจเรียกว่า "ผู้บริหาร" ขณะที่การ ควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มนั้น อาจเรียกว่า "การบริหารราชการ" หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ด้วยเหตุผลเช่นนี้ มนุษย์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการบริหารภาครัฐ การบริหารราชการ หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ได้ง่าย และทำให้กล่าวได้อย่างมั่นใจดังคำที่ว่า “ที่ใดมีประเทศ ที่นั้นย่อม มีการบริหารราชการหรือรัฐประศาสนศาสตร์”

๒. การให้ความหมายของคำว่ารัฐประสาสนศาสตร์

ในปัจจุบันยังไม่มีนักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญคนใดที่สามารถให้ความหมาย คำว่า "รัฐประคาสนศาสตร์" และ "แนวคิดทางรัฐประคาสนศาสตร์" อย่างเป็นสากลหรือเป็นที่ ยอมรับของทุกฝ่ายได้ดังนั้นการให้ความหมายของคำนี้ จึงอาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับนักวิชาการหรือผู้รู้แต่ละคน

๓. การยอมรับรัฐประศาสนศาสตร์เนความเป็นแนวคิดหรือทฤษฎี

ก่อนหน้านี้ผู้เรียบเรียงไม่เคยมีข้อกังขาในเรื่องนี้ แต่เมื่อได้ศึกษาความคิดเห็น ของวิรัช วิรัชนิภาวรรณ[๗] ซึ่งมีความเห็นในเรื่องนี้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นเพียงแนวคิดทางรัฐประคาสนศาสตร์แทนที่จะใช้คำว่า ทฤษฎีทางรัฐประคาสนศาสตร์ เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเพียงแนวคิดหรือความคิดที่มีแนวทางปฏิบัติเท่านั้น โดยเป็นเพียง ความคิดที่ยังไม่อาจพิสูจ'นได้ว่าเป็นจริงและไม่อาจนำไปอ้างอิงต่อไปได้ อีกทั้งโต้แย้งได้ง่าย ยังไม่มีความชัดเจน และไม่ได้รับการยอมรับอย่างมากเพียงพอที่จะเป็นทฤษฎีได้ ทั้งนี้ด้วย เหตุผล ๕ ข้อประกอบกัน ดังนี้คือ

---

[๖] วรัชยา เชื้อจันทึก, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (นครราชสีมา : มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, ๒๕๕๐), หน้า ๘-๑๓

[๗] วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและกระบวนการ, (กรุงเทพมหานคร : ธรรกมลการพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๗๒-๗๗.

๓.๑ “ทฤษฎี” หมายถึง ข้อความที่พิสูจน์แล้วว่าเป็นจริง และใช้ในการอ้างอิง เพื่อพิสูจน์ข้อความอื่นได้ ขณะที่ “แนวคิด” หมายถึง ความคิดที่มีแนวทางปฏิบัติ เมื่อนำความหมายของคำที่กล่าวมานี้มาพิจารณาก็จะพบว่า ความรู้ทางรัฐประคาสนศาสตร์แม้ในทางปฏิบัติได้นำไปใช้หรือปรับใช้กันอย่างกว้างขวางแพร่หลาย แต่ในทางวิชาการ ยังไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าได้เกิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นแล้วอย่างชัดเจน เนื่องจากยังไม่อาจ พิสูจน์ข้อความในทฤษฎีนั้นว่าเป็นจริงเสมอไป และยังไม่อาจนำไปใช้ในการอ้างอิงเพื่อพิสูจน์ เรื่องอื่น ๆ ต่อไปได้อีกด้วย กล่าวโดยย่อรัฐประคาสนศาสตร์ยังเป็นเพียงความคิด ซึ่งไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะเป็นทฤษฎี

๓.๒ เมื่อพิจารณาความหมายของรัฐประคาสนศาสตร์ อาจสรุปได้ว่า หมายถึง วิชาความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารภาครัฐที่เน้นด้านการปฏิบัติ (Study Of Practice) มากกว่าการเน้นด้านทฤษฎี (Study Of Theory)

๓.๓ ศาสตร์ (Science) หรือวิชาความรู้ โดยทั่วไปแบ่งเป็น ๒ แขนงใหญ่ ๆ คือ วิชาความรู้ทางสังคมศาสตร์ (Social Science) และวิชาความรู้ทางศาสตร์ธรรมชาติ (Natural Science) ความรู้ทางสังคมศาสตร์ ซึ่งหมายถึง ความรู้ที่เป็นระบบที่เกี่ยวกับสังคม วิชาความรู้ทางสังคมศาสตร์นี้มีลักษณะไม่ตายตัว ดิ้นได้ง่าย โต้แย้งได้ง่าย ไม่อาจสัมผัส พิสูจน์ และตรวจสอบได้ง่าย ไม่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และไม่เป็นสูตรสำเร็จ (Ready Formula) ที่นำไปใช้ได้ทุกสถานการณ์ ที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากสังคมศาสตร์เป็นวิชาความรู้ ที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกนึกคิด การคาดการณ์ คาดคะเน หรือการคาดว่าจะเป็น อีกทั้งอคติ หรือความรู้สึกนึกคิดของผู้ให้ความหมายหรือผู้ตัดสินใจสามารถเข้าไปสอดแทรกอยู่ใน ความหมายหรือในการตัดสินที่ให้ไว้ได้ง่าย ความรู้ทางศาสตร์ธรรมชาติ ซึ่งหมายถึง ความรู้ ที่เป็นระบบเกี่ยวกับธรรมชาติ และโลกทางวัตถุที่ชัดเจนและจับต้องได้ (The Systematized Knowledge Of Nature And The Physical World) เช่น เคมี ฟิสิกส์ คณิตศาสตร์ พฤกษศาสตร์ และธรณีวิทยาที่มีลักษณะแน่นอน ตายตัว สัมผัสได้ เป็นระบบ ทดสอบและพิสูจน์ได้ง่ายกว่า ศาสตร์แขนงแรก

ไม่เพียงเท่านั้น “แนวทางการศึกษา” ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น การศึกษาค้นคว้าหรือทำวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ ส่วนใหญ่จะเป็นแนวปทัสถาน (Normative Approach) ซึ่งหมายถึง แนวที่ศึกษาปรากฏการณ์ต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น การ ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะให้ ความสำคัญกับการแสดงความเห็น ความคิด ความรู้สึก ความเชื่อ และค่านิยมของกลุ่ม ตัวอย่างที่นำมาศึกษา โดยสนใจในเรื่องข้อมูลหรือหลักฐานที่ชัดเจนซึ่งทดสอบและพิสูจน์ได้ น้อย ผลการศึกษาวิจัยตามแนวนี้จึงออกมาในลักษณะที่ว่ากลุ่มตัวอย่างมีความเห็น หรือได้ แสดงความคิดเห็นว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อเรื่องหรือปรากฏการณ์ที่ศึกษาในจำนวน มากน้อยเพียงใด กล่าวได้ว่า แนวนี้สอดคล้องกับวิชาความรู้ทางสังคมศาสตร์ดังกล่าวแล้วข้างต้น

แนวปทัสถานนี้ค่อนข้างจะตรงกันข้ามกับ แนวโพสิตีฟ (Positive Approach) หรืออาจเรียกว่า แนวปฏิฐานนิยม ซึ่งเป็นแนวที่ศึกษาปรากฏการณ์ต่าง ๆ โดย ยึดถือความมีเหตุมีผล ยึดถือข้อมูลหรือหลักฐานที่แน่นอน ชัดเจน สัมผัสได้ พิสูจน์ได้ และตรวจสอบได้โดยปราศจากอคติ (Value Free) หรือความลำเอียงของผู้ศึกษาเข้ามาเกี่ยวข้อง กับการศึกษาได้น้อยมาก อีกทั้งยังเน้นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Approach) กล่าวได้ว่า แนวนี้สอดคล้องกับวิชาความรู้ทางศาสตร์ธรรมชาติดังกล่าวแล้วข้างต้น

ในเรื่องเกี่ยวกับแนวทางการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ของทั้ง ๒ แนว นี้ พึงทำความเข้าใจด้วยว่า ทั้ง ๒ แนวนี้ล้วนเป็นศาสตร์ (Science) กล่าวคือ ล้วนเป็นวิชาความรู้ หรือวิชาการที่มีระเบียบ มีระบบ มีขั้นตอน มีการทดสอบ ศึกษาค้นคว้า และพิสูจน์ เป็นสากล มีระเบียบวิธีวิจัยที่ทันสมัย และสามารถนำไปประยุกต์หรือปรับใช้ได้เสมอ แต่ แนวทางการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่ จะเน้นแนวแรก คือ แนวปทัสถาน

๓.๔ ข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า วิชาการทางรัฐประคาสนศาสตร์ โดยเฉพาะใน ส่วนที่ปัจจุบันยังไม่มีทฤษฎีหลัก (GrandTheory) ทางรัฐประศาสนศาสตร์ของตนเอง ซึ่งเป็น ที่ยอมรับกันโดยทั่วไปอย่างชัดเจน แต่เป็นการนำแนวคิดหรือทฤษฎีของวิชาการด้านอื่น ๆ เช่น สังคมวิทยา จิตวิทยาหรือเศรษฐศาสตร์ มาปรับใช้ ตัวอย่างเช่น ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy Theory) หรือ ระบบราชการตามอุดมคติ (An Ideal Type Bureaucracy) ของ แม็กซ์ เว็บเบอร์ (Max Weber) เป็นทฤษฎีด้านสังคมวิทยา ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ ของมนุษย์ (Theory Of Hierarchy Of Human Needs) หรือทฤษฎีการจูงใจมนุษย์ ของ อับรา อัม มาสโลว์ (Theory Of Human Motivation By Abraham Maslow) เป็นทฤษฎีด้านจิตวิทยา โดยผู้ศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ใต้นำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการศึกษาระบบ ราชการ ไม่เพียงเท่านั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ ยังได้มีการ นำทฤษฎีการวิจัยมาปรับใช้ด้วย อันมิใช่ทฤษฎีการศึกษาวิจัยของรัฐประศาสนศาสตร์เอง ตัวอย่างเช่น ทฤษฎีการพรรณนาและอธิบายปรากฏการณ์ (Descriptive-Explanation Theory) ทฤษฎีปทัสถาน หรือทฤษฎีการคาดการณ์คาดคะเน (Normative Theory) ทฤษฎีการ ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์และสถาบัน (Assumptive Theory) และทฤษฎีการ แสวงหาเครื่องมือเทคนิค หรือวิธีการเพื่อนำมาใช้ในการวิจัย (Tnstrumental Theory)

๓.๕ แม้ในทางปฏิบัติ รัฐประศาสนศาสตร์ได้มีวิวัฒนาการมาช้านาน นับแต่มีรัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศในแต่ละประเทศ แต่ในทางวิชาการ รัฐประศาสนศาสตร์เป็น วิชาการที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในภายหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แต่เติมรัฐประศาสนศาสตร์ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของด้านรัฐศาสตร์ (Political Science) ดังนั้นจึงอาจเป็นสาเหตุสำคัญ ประการหนึ่ง ที่ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีทฤษฎีของตนเองดังกล่าว

อย่างไรก็ตามผู้เรียบเรียงมีความคิดเห็นว่า การให้ความหมายของคำศัพท์ทาง รัฐประศาสนศาสตร์นั้น ไม่อาจตัดสินใจได้อย่างเด็ดขาดว่าถูกหรือผิด ดีหรือไม่ดี หรือจะทำให้เป็นที่ยอมรับของนักวิชาการทุกฝ่ายได้ ด้งนั้นในเรื่องนี้ ผู้เรียบเรียงจึงยังจะไม่ขอสรุป ณ เวลานี้ เมื่อเวลาผ่านไปคำตอบนี้จะชัดเจนขึ้นในหมู่ชุมชนนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในที่สุด

๔. การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่งนี้เป็นการศึกษาประสิทธิภาพใน การบริหารหน่วยงานของรัฐ

ประสิทธิภาพในการบริหารหน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แนวทางที่นักวิชาการได้เขียนไว้โดยแต่ละแนวทางอาจมีจุดเน้น มีขั้นตอน การดำเนินงาน วิถีทาง หรือมรรควิธี (Means) ที่คล้ายคลึงกันหรือแตกต่างกันได้ แต่อย่างไรก็ดี ทุกแนวทางล้วนมี “จุดร่วม” ที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันประการหนึ่งคือ “มีจุดหมายปลายทาง (End) เพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดย จุดหมายปลายทางนั้น อาจมีจุดหมายปลายทางเดียวหรือหลายจุดหมายปลายทาง (Ends) ก็ได้ตัวอย่างเช่น การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และการบริหารภาครัฐตามแนวทางการจัด ระเบียบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาหรือเรียกสั้น ๆ ว่า “จังหวัด ซีอีโอ” โดยมี “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ซีอีโอล้วนมีจุดหมายปลายทาง เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐ และ / หรือ เจ้าหน้าที่ ของรัฐทั้งสิ้น

๕. การผสมผสานของความเป็นศาสตร์และศิลป์ของรัฐประศาสนศาสตร์

โดยส่วนที่เป็นศาสตร์ หมายถึง การบริหารภาครัฐในบางกรณี (เช่น การศึกษาวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์เชิงปริมาณอย่างเคร่งครัด) มีลักษณะเป็นรูปธรรม (Concrete) เป็นวิชาการเป็นวิชาความรู้ เป็นทฤษฎี หรือเป็นหลักการที่ชัดเจน โดยเป็นความรู้ในส่วนที่มองเห็นและสัมผัสได้เทียบได้กับเรื่องทางวัตถุ พิสูจน์และทดสอบได้ (Testable) เป็นระบบ (Systematic) ซึ่งหมายถึงมีระเบียบและสอดคล้องกัน และปราศจาก อคติ (Value Free) โดย ผู้เกี่ยวข้องไม่อาจนำอคติ หรือไม่อาจนำความลำเอียงของตนเองเข้า ไปเกี่ยวข้องในการบริหารภาครัฐได้ง่าย.ในส่วนที่เป็นศิลป์หมายถึง การบริหารภาครัฐในบาง กรณี (เช่นการใช้มนุษยสัมพันธ์ หรือการตัดสินใจของผู้บริหาร) มีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) เป็นประสบการณ์โดยเป็นความรู้ในส่วนที่มองเห็นและสัมผัสได้ยาก อาจเทียบได้ กับเรื่องทางจิตใจ พิสูจน์และทดสอบได้ยาก ไม่เป็นระบบที่ชัดเจน และมีอคติโดยผู้เกี่ยวข้อง นำอคติหรือนำความลำเอียงของตนเข้าไปเกี่ยวข้องในการบริหารภาครัฐได้ง่าย เมื่อการบริหารภาครัฐเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ดังกล่าว รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารภาครัฐจึงมิใช่สูตรสำเร็จที่จะนำไปใช้แก้ไขปัญหาได้ทุกปัญหา หรือทุกกรณี

๖. การเป็นวิชาชีพที่มั่นคง

รัฐประศาสนศาสตร์มีแนวโน้มที่จะเป็นวิชาชีพเพิ่มมากขึ้น แต่การเป็นวิชาชีพ ที่มั่นคงจะเกี่ยวข้องกับความเป็นมืออาชีพ (Professional) ที่ทำประโยชน์เพื่อสังคมหรือ ส่วนรวม ในลักษณะของการให้บริการสาธารณะ และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ในทางทฤษฎี เช่น นักวิชาการทางรัฐประศาสน ศาสตร์ ต้องเปิดกว้างทั้งด้านจิตใจและการปฏิบัติงาน หนทางหนึ่งที่แสดงถึงการเปิดกว้างคือ การสร้างหรือส่งเสริมการผลิตผลงานที่มีลักษณะหรือมีเอกลักษณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เน้นประโยชน์ของประชาชนและสังคมอย่างชัดเจน ซึ่งบางเรื่องอาจแตกต่างจากแนวคิด เดิม ๆ ในอดีต ส่วนในทางปฏิบัติ เช่น สนับสนุนให้นักบริหารจัดการหรือผู้บริหารมีภาวะ ผู้นำ หรือมีความเป็นมืออาชีพและมีความภาคภูมิใจในความเป็นมืออาชีพที่ทำประโยชน์เพื่อ ส่วนร่วม

๗. การเป็นสหวิทยาการของรัฐประศาสนศาสตร์

วิชาความรู้ที่เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารภาครัฐมีลักษณะ เป็นสหวิทยาการ (Multi-Discipline) ซึ่งหมายถึง รัฐประศาสนศาสตร์ได้นำวิทยาการของหลาย ๆ สาขาวิชามาปรับใช้หรือประยุกต์ใช้ รัฐประศาสนศาสตร์ยังมีความคล่องตัวในการ หยิบยืมหรือเลือกสรรวิชาความรู้ที่เป็นประโยชน์จากสาขาวิชาอื่น ๆ มาปรับใช้

ที่กล่าวมานั้นเป็นแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผู้ศึกษาควรที่จะนำความเข้าใจร่วมกัน แต่บางประเด็นอาจจะยังไม่สามารถสรุปได้ ณ ช่วงเวลานี้ คงจะต้อง ให้เวลากับชุมชนนักวิชาการเพื่อหาข้อสรุปที่เป็นสากลต่อไป

๑.๓ สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์

นอกจากการให้คำจำกัดความและความหมายของ รัฐประศาสนศาสตร์ จะก่อให้เกิดข้อสงสัย ถกเถียงในแวดวงวิชาการแล้ว ยังส่งผลต่อเนื่องไปถึงเรื่องสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์จะเป็น อย่างไร ระหว่าง “ศาสตร์” ที่มีหลักการทฤษฎีที่แน่นอนชัดเจน หรือ “ศิลป์” ที่เป็นการปฏิบัติที่ สามารถยืดหยุ่นได้ จากการศึกษาสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ มีนักวิชาการได้กล่าวไว้แตกต่างกัน โดยนักวิชากลุ่มหนึ่งได้เน้นสถานภาพของการบริหารงานซึ่งเป็นหลักทั่วไปและถือเป็นอีกส่วนหนึ่ง รัฐประศาสนศาสตร์ ว่าเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ แต่ก็ยังมีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งที่เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งมีความหมายกว้างขวางกว่าหลักการบริหารไม่เป็นทั้งทั้งศาสตร์และศิลป์ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวโดยสังเขปให้เห็นถึงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ดังนี้

สมพงษ์ เกษมศิลป์[๘] ได้อธิบายโดยละเอียดและค่อนข้างชัดเจนว่า ในกรณีที่ พิจารณาว่าการบริหารเป็นศาสตร์นั้น ประการแรกจะต้องศึกษาหาขอบเขตของศาสตร์เสียก่อนว่าเป็น ประการใด ศาสตร์ หมายถึง แนวคิดที่มุ่งหมายไว้และเจาะจงให้ได้ผลออกมามีค่าในทางคณิตศาสตร์ ซึ่งสามารถ

[๘] สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพาณิช, ๒๕๑๗), หน้า ๑๕-๑๗.

ถอดสมการได้ หรือศาสตร์เป็นวิทยาการที่มีกฎเกณฑ์และหลักการที่สามารถนำไปพิสูจน์ได้เสมอในความหมายนี้การบริหารก็จะไม่เป็นศาสตร์ แต่ถ้าพิจารณาในแง่ที่ศาสตร์หมายถึงสิ่งที่มีลักษณะเป็นความรู้ อันเกิดจากจากประสบการณ์จากการสังเกตการณ์ และจากสิ่งที่เป็นความจริง ซึ่ง บุคคลผู้ปฏิบัติจนชำนาญมีความแน่นอนเชื่อถือได้ และได้นำความจริงเหล่านี้มาจัดให้เป็นระเบียบ เพื่อให้มีการศึกษาถ่ายทอดกันได้อย่างเป็นระบบจนสามารถทำนายพฤติกรรมและการบริหารงานได้ ในลักษณะเช่นนี้การบริหารย่อมมีลักษณะเป็นศาสตร์

ส่วนความพยายามที่จะศึกษาพิจารณาว่า การบริหารมีลักษณะเป็นศาสตร์โดยแท้นั้น ประการแรก จักต้องงยอมรับว่าการบริหารมิได้เป็นวิทยาศาสตร์พิสุทธิ์ทางธรรมชาติ แม้ว่าจะมี นักวิชาการบางท่านพยามยามยืนยันให้เห็นว่า การบริหารเป็นการจัดการเชิงศาสตร์ ที่มีกฎเกณฑ์ สามารถพิสูจน์ได้โดยวิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ เพื่อหาวิธีที่ดีที่สุดในการทำงาน และจัด ดำเนินการตามวิธีการขั้นมูลฐานของการจัดระบบวิทยาศาสตร์คือ พัฒนาหลักการทำงาน (Development Principle Of Work) วางมาตรฐานในการทำงาน (Standard Of Work) และการ ควบคุมการทำงาน (Control Of Work)

จากความพายามดังกล่าวนี้ในที่สุดก็พ่ายกับความจริงประการที่ว่าการบริหารไม่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์พิสุทธิ์ที่มีกฎเกณฑ์อันสามารถคำนวณหาค่าในทางคณิตศาสตร์ได้โดยแน่นนอนตายตัว เพราะการบริหารเป็นการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมและวิธีปฏิบัติงานของบุคคล ซึ่งมีความแตกต่างกันเป็นอันมาก ยากจะหากฎเกณฑ์ตายตัวสำหรับใช้ในการปฏิบัติให้เป็นหลักแน่นอนได้ ฉะนั้น การพิจารณาว่าการบริหารเป็นศาสตร์ จึงอาจเป็นไปได้ในความหมายของศาสตร์ทางสังคมเท่านั้นแต่มิใช่เป็นวิทยาศาสตร์พิสุทธิ์

ในส่วนที่พิจารณาว่าการบริหารมีลักษณะเป็นศิลป์ ในทางปฏิบัติก็พบว่านักศึกษาและนักบริหารต่างมีความประทับใจในลักษณะอันสามารถยืดหยุ่นของการสร้างสรรค์ ในการบริหารนำไปสู่ความสำเร็จ และด้วยลักษณะที่ไม่สามรถกำหนดได้ตายตัว การบริหารไม่เป็นศาสตร์ แต่เป็นศิลป์ และ การบริหารน่าจะเป็นศิลป์อย่างเดียวจะเป็นอย่างอื่นไม่ได้ ข้อสำคัญคือ ศิลป์ เป็นสิ่งที่ถ่ายทอดกันได้ ยากไม่เหมือนศาสตร์เพราะขาดระบบอันเป็นระเบียบ

สมพงศ์ กล่าวต่อไปว่าอันที่จริงแล้ว การบริหารเป็นการนำประสบการณ์และความรู้ที่ได้ศึกษาเล่าเรียนไปประยุกต์ใช้จึงมีลักษณะเป็นศิลป์ นักบริหารหรือผู้บังคับบัญชาจะบริหารงานโดยจะถือกฎเกณฑ์ตายตัวหาได้ไม่ แม้จะวางระเบียบไว้เข้มงวดเพียงใดก็ตามการบริหารจะไม่บรรลุถึงจุดประสงค์ได้ ถ้าไม่รู้จักศิลป์ในการบริหาร ไม่รู้จักการยืดหยุ่นหรืออ่อนตัวให้เหมาะสมกับกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการบริหารงานผู้บริหารต้องมีความสามารถ มีประสบการณ์ มีทักษะเฉพาะของแต่ละบุคคล มิใช่ว่าผู้ที่มีตำแหน่งเหมือนกันแล้วจะทำงานได้เท่ากันหมดก็หาไม่ หากแต่ต้องมีอำนาจจูงใจ ให้ผู้อื่น ปฏิบัติงานและให้ความร่วมมือได้ แม้บางคนมีรูปร่างไม่ดีแต่มีความสามารถในการพูดจาปราศรัย ก็ เป็นเหตุจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามได้ การศึกษาศิลป์ในการบริหารจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับบุคคล เวลา สถานที่ สถานการณ์และกรณีแวดล้อมอื่นเป็นสำคัญ

ผุสสดี สัตยมานะ[๙] มีความเห็นในทางเดียวกันกับ สมพงศ์ เกษมศิลป์ โดยกล่าวว่า การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์พร้อมกันในตัวเอง การบริหารในแง่ที่เป็นศาสตร์ (Science) หมายถึงวิชาที่อาจเรียนรู้ได้จากตำราการค้นคว้าหาหลักเกณฑ์และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้ไว้ใช้ในการ บริหารงาน หรือเป็นการศึกษาพฤติกรรมและวิธีการปฏิบัติงานของคนซึ่งมีความแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ก็ มิใช่เป็นกฎเกณฑ์ตายตัว สำหรับใช้ในการปฏิบัติเป็นหลักแน่นอน ฉะนั้น จึงอาจนับเรื่องวิชาการ บริหารเข้าอยู่ในขอบเขตของศาสตร์ทางสังคม (Social Science)

ส่วนการมองการบริหารในแง่ของศิลป์ (art) นั้น หมายถึง การบริหารลักษณะของการ ปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเข้ามาประกอบกัน การ บริหารเป็นกรนำความรู้ที่ได้ศึกษาเล่าเรียนไปประยุกต์ใช้ จึงมีลักษณะเป็นศิลป์ นักบริหารจะบริหาร โดยยึดถือกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนตายตัวไม่ได้ ซึ่งศิลป์ในการบริหารก็ได้แก่ความสามารถ พิเศษและบุคลิกลักษณะส่วนตัว ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับงานและสามารถโน้มน้าว จิตใจให้ผู้ปฏิบัติงานร่วมมือกับตน ให้บรรลุผลสำเร็จได้

อุทัย เลาหวิเชียร[๑๐] ได้ชี้ให้เห็นสถานภาพของรัฐประศาสนศาตร์ที่ขาด เอกลักษณ์ของลักษณะวิชา โดยกล่าวว่า รัฐประศาสนศาตร์ไม่ได้มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ และไม่ได้เป็นศิลป์เช่นกัน และยังไม่มีสถานะเป็นวิชาชีพในความหมายที่แท้จริงด้วย เพราะยังไม่มีใบอนุญาตให้ ประกอบวิชาชีพเป็นนักบริหารขาดจรรยาบรรณสำหรับควบคุมสมาชิก ขาดมาตรฐานร่วมกันของ วิชาชีพและขาดเอกลักษณ์ของวิชาชีพในกลุ่มผู้ปฏิบัติ นอกจากนี้ อุทัยยังเห็นว่า รัฐประศาสนศาตร์ ไม่ใช่สาขาหนึ่งของสังคมศาสตร์ และก็ไม่ใช่สาขาหนึ่งของรัฐศาสตร์เช่นกัน ในความเห็นของอุทัย รัฐประศาสนศาตร์คือ จุดสนใจในการศึกษา (Focus Of Study) เป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ (Applied Social Science) และเป็นกึ่งวิชาชีพ (Quasi Professional)

ศิริพงศ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา[๑๑] กล่าวในเชิงสนับสนุนความเห็นของอุทัย เลาหวิเชียร โดยกล่าวว่าการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แม้จะมีกรอบเค้าโครง แนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่ อาจศึกษาได้ก็ตาม แต่ก็มีลักษณะของการศึกษาเป็นแบบสังคมศาสตร์ หรืออาจเรียกว่า วิทยาศาสตร์ ทางสังคมเท่านั้น กล่าวคือการศึกษาทางสังคมศาสตร์ หรืออาจเรียกว่า วิทยาศาสตร์ทางสังคมเท่านั้น กล่าวคือการศึกษาทางสังคมศาสตร์นั้นแม้จะมีคุณสมบัติที่ชัดเจน มีทฤษฎี มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและทำนายได้ก็จริง แต่ผลของการศึกษาจะมีลักษณะของแนวโน้มหรือความน่าจะเป็นเท่านั้น เช่นหลักหรือกฎเกณฑ์ทางการบริหารที่นักวิชาการศึกษาค้นคว้ากำหนดขึ้นมาเป็นหลัก POSDCORB

---

[๙] ผุสสดี สสัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : มงคลการพิมพ์, ๒๕๑๗), หน้า ๑-๒.

[๑๐] อุทัย เลาหวิเชียร, คำบรรยายวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (มหาวิทยาลัยรามคาแหง (ไม่ปรากฏที่พิมพ์) (๒๕๕๑) หน้า ๔๔-๔๘

[๑๑] ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, ทฤษฎีและแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์, (เชียงใหม่ : ภาควิชารัฐศาสตร์คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๒), หน้า ๒-๗.

ว่า เป็นหลักการบริหารที่เป็นสากล สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารงานในองค์การต่างๆ ได้ทุกชนิด ทุกขนาด ทุกประเภท ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งกฎหรือหลักเกณฑ์ทางการบริหาร อันนี้ถือ ว่ามีความชัดเจนและสามารถทำนายได้ แต่ผลที่ได้รับอาจไม่เป็นจริงเสมอไป นั่นคือบาง ครั้งไม่สามารถ นำเอาหลักเกณฑ์นี้ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด คือผลงานที่ได้รับอาจไม่เท่ากัน ซึ่งผิดกับกฎของ วิทยาศาสตร์ที่สามารถทำนายผลที่จะเกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องทุกครั้งโดยไม่มีข้อ ยกเว้น

ศิริพงษ์ อธิบายเพิ่มเติมต่อไปว่า ถ้ารัฐประศาสนศาตร์ไม่มีฐานะทางวิทยาศาสตร์แล้ว รัฐ ประศาสนศาสตร์จะมีฐานะเป็นศิลป์หรือไม่ ในความเห็นของศิริพงษ์คำว่า ศิลป์ หมายถึง การทำงาน ที่ต้องอาศัยความสามารถ ของแต่ละคนในการสอดแทรกอารมณ์ลงไปในผลงานของตนอย่างเต็มที่ เพื่อจะให้ได้งานที่ดีที่สุดออกมา ส่วนนักบริหารนั้นจะมีลักษณะแตกต่างจากศิลปิน บทบาทที่สำคัญ ของนักบริหารก็คือการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ถ้ามีปัญหานักบริหารก็ต้องเสาะหา วิธีการที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว เพราะฉะนั้นการปฏิบัติงานของนักบริหาร จะเป็นเครื่องวัดว่า เป็นนักบริหารที่ดีหรือไม่ดี ประสบความสำเร็จหรือไม่ ก็วัดได้จากงานที่เขาทำ ว่า เขาสามารถบริหารงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งผลงาน ที่ ปรากฏสามารถวัดได้ง่ายกว่าผลงานของศิลปิน

ดังนั้น จึงได้สรุปว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ใช่ ศิลป์ รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็น สหวิทยาการประกอบไปด้วยองค์ความรู้ที่กระจัดกระจายโดย รวบรวมเอามาจากหลายสาขาวิชา สุดแต่ผู้ศึกษาจะให้ความสนใจในเรื่องใดหรือมีพื้นความรู้มาอย่างไร

สร้อยตระกูล อรรถมานะ[๑๒] ได้อธิบายให้เกิดความกระจ่างชัดว่า ในความเป็น จริงศาสตร์ นั้นมีหลายประเภทซึ่งอาจแบ่งประเภทซึ่งอาจแบ่งกว้างๆ ได้เป็นวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ และ สังคมศาสตร์ สังคมศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยเรื่องของสังคมมนุษย์โดยเฉพาะสาขาวิชาสาธารณ บริหารศาสตร์นั้น จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับค่านิยม เชิงปทัสถาน (Normative Value) พฤติกรรม ของ มนุษย์ซึ่งยากจะทำนายได้ และสภาพจำเพาะของแต่ละสังคม ซึ่งเป็นสถานที่ที่มีพรมแดนและ ตำแหน่ง ที่แตกต่างกัน และมีประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของตนโดยเฉพาะ ลักษณะเหล่านี้ ทำให้การบริหารราชการไม่มีลักษณะของศาสตร์

ศาสตร์ในเชิงปฏิบัติของการบริการประกอบไปด้วย ข้อเสนอที่ว่าบุคคลควรจะประพฤติ ปฏิบัติอย่างไร ถ้าเขาปรารถนาจะให้กิจกรรมของเขาบรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหาร ได้มากที่สุด ศาสตร์ประยุกต์หรือศาสตร์เชิงปฏิบัติในทางบริหารหรือสังคมศาสตร์ประยุกต์นี้ จะต้องพยายาม ศึกษา ข้อเสนอเชิงประจักษ์อันเป็นระบบซึ่งเป็นศาสตร์บริสุทธิ์หรือสังคมวิทยาการบริหารได้สร้างขึ้น ทั้งนี้ เพื่อนำไปปรับใช้ในระบบที่สมบูรณ์ระบบใดระบบหนึ่ง อาจพิจารณาได้ว่า เรื่องของการปรับ ใช้ศาสตร์ ในทางปฏิบัติซึ่งต้องเป็นไปอย่างมีศิลปะนั่นเอง

---

[๑๒] สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, สาธารณบริหารศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๑๑.๒๔.

เมื่อได้มีการพิจารณาความคิดเห็นของนักวิชาการดังที่กล่าวมา ผู้อ่านอาจเกิดความสับสนใน สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าประเด็นทั้งความเป็นศาสตร์และศิลป์นั้น ขึ้นอยู่กับการให้คำจำกัดความว่า "ศาสตร์" และ "ศิลป์" ของนักวิชาการแต่ละราย ผู้เขียนเองเห็นว่า มิได้มีความขัดแย้งกันแต่ประการใด การที่รัฐประศาสนศาตร์จะเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ หรือเป็นสห วิทยาการ ขึ้นอยู่กับสมมติฐานเบื้องต้นในการให้คำจำกัดความของคำว่า ศาสตร์ และ ศิลป์ว่ามี ความหมายและขอบเขตเป็นอย่างไร การพิจารณาให้เหตุผลถึงสถานภาพของรัฐประศาสนศาตร์ของ นักวิชาการทั้งหลาย ย่อมก่อให้เกิดมุมมองที่หลากหลาย และก็ต่างเกื้อกูลก่อให้เกิดประโยชน์ใน ความรู้ความเข้าใจรัฐประศานศาสตร์มากยิ่งขึ้น ในที่นี้ผู้เขียนเห็นว่า ความเป็นศาสตร์ น่าจะมีความหมายในแง่สาขาวิชา ซึ่งเกี่ยวโยงถึงทฤษฎีทางสังคม แนวความคิด หรือหลักการ เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติในโลกของความเป็นจริง ส่วนความเป็นศิลป์ น่าจะมีความหมายในแง่กิจกรรมหรือกระบวนการบริหารงานจริง ซึ่งต้องอาศัยความเป็นศิลป์ของนักบริหาร เพื่อที่จะทำงานให้ประสบความสำเร็จ โดยนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาตร์จะสามารทำการศึกษาวิจัยและนำ ประสบการณ์ของผู้บริหารที่มีความแตกต่างในเรื่องบุคคล สถานที่ เวลา และสภาพแวดล้อม กลับมา ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมทฤษฎีทางสังคม แนวความคิด หรือหลักการที่มีอยู่ ให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ ยิ่งขึ้น

๑.๔ รัฐประศาสนศาตร์กับการบริหารธุรกิจ

รัฐประศาสนศาสตร์เป็น "สหวิทยาการ" (Interdisplinary) หมายถึง รัฐประศาสนศาสตร์ คือ การสอนที่มีความรู้จากหลายสาขาวิชา เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา เป็นต้น รวมวิชาความรู้ หรือวิทยาการเหล่านั้นประกอบเข้ากันเป็นสหวิทยาการ จัดเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ เพื่อนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ปรับปรุงองค์กร โดยที่รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีฐานะเป็นศาสตร์ หรือเป็นจุดเล็กๆ ที่น่าสนใจในการศึกษา ถ้าต่อกันจะเป็นศาสตร์ที่สมบูรณ์ เนื้อหากว้างขวาง ซับซ้อน จึงไม่สามารถใช้ศาสตร์เดียวศึกษาได้

การบริหารภาครัฐ เรียกตามรูปศัพท์ว่า การบริหารรัฐกิจ (Public Administration) คือ การดำเนินการทั้งปวงของฝ่ายบริหาร (ยกเว้นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ) โดยมีจุดมุ่งหมายให้นโยบายของรัฐที่วางไว้บรรลุผล อาจมองได้ทั้งเป็นการปฏิบัติการ และการเป็นสาขาวิชาแขนงหนึ่ง การบริหารและจัดการภาครัฐจะไม่เหมือนการบริหารธุรกิจที่เน้นกำไรสูงสุด แต่เป็นการเน้นการ ให้บริการที่ให้ลูกค้าพึงพอใจ โดยลูกค้าก็คือประชาชนที่มาใช้บริการ และต้องเป็นการให้บริการต่อ (ลูกค้า) ทุกคนอย่างเป็นธรรม

คำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" เป็นชื่อทางการที่ใช้มาก่อนตั้งแต่เริ่มก่อตั้งรกราก เป็นสถาบันการศึกษาขึ้นมา โดยแรกเริ่มเดิมทีนั้นใช้คำว่า "รัฐประศาสนศึกษา" ก่อนแล้ว เปลี่ยนเป็น "รัฐประศาสนศาสตร์" แต่อย่างไรก็ตามคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" ที่ใช้อยู่ใน สมัยแรกเริ่มนั้นเป็นที่เข้าใจว่าน่าจะหมายถึงการศึกษาทางด้าน "รัฐศาสตร์" มากกว่า เพราะมีความหมายถึงวิชาว่าด้วยการเมือง แต่เนื่องจากในระยะแรกนั้นยังไม่มีคำว่า "รัฐศาสตร์" ใช้จึงได้ใช้คำว่า

"รัฐประศาสนศาสตร์" เพราะมีความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ว่า "การเมืองการปกครอง" จวบจนกระทั่งราว ๆ พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงได้มีคำว่า "รัฐศาสตร์" เริ่มใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยการบัญญัติศัพท์ของพระองค์เจ้าวรรณ ไวทยากร เพื่อจะแปลคำว่า "Political Science" และถึงแม้ว่าในระยะหลังต่อมา เมื่อคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มีการปรับปรุงหลักสูตรชั้นปริญญาตรี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งปรากฏว่าทางคณะฯ ได้ตั้งสาขาบริหารรัฐกิจขึ้นมาเป็นสาขาหนึ่งในจำนวนสี่สาขาของ คณะฯ และในขณะที่ได้มีการพิจารณาหลักสูตรสาขาบริหารรัฐกิจของคณะฯในระดับทบวงฯ ได้มีผู้แทนจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เสนอว่าควรใช้คำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" แทน "บริหารรัฐกิจ" โดยให้เหตุผลว่าหากหลักสูตรมุ่งอบรมนักศึกษาในแง่ทฤษฎี แล้ว ก็น่าจะใช้คำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" มากกว่า เพราะคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" มีความหมายถึงลักษณะวิชาตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Public Administration ส่วนคำว่า "บริหารรัฐกิจ" หมายถึงกิจกรรมการบริหาร ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Public Management แต่ในท้ายที่สุดก็ปรากฏว่าคณะฯ ยังยืนยันใช้คำว่า "บริหารรัฐกิจ" จนถึงปัจจุบันนี้ จากกรณีนับได้ว่าเป็นตัวอย่างหนึ่งของความขัดแย้งกันทางความคิดเห็นเกี่ยวกับ การที่จะเลือกใช้คำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" หรือ "บริหารรัฐกิจ"

วิชารัฐประศาสนศาสตร์ หรือบริหารรัฐกิจนี้ได้มีการริเริ่มศึกษากันอย่างเป็นระบบ ระเบียบจริงจังเป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้โดยมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงคนสำคัญใน ฐานะที่เป็นต้นคิดริเริ่มดำเนินการ และมีเจ้าพระยาพระเสด็จ (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ซึ่งเวลา นั้นยังเป็นพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ เป็นกำลังสำคัญอีกคนหนึ่งที่ช่วยจัดการมาแต่ต้นจนสำเร็จ ในการจัดตั้งสถาบันการศึกษาเพื่อฝึกฝนอบรมคนไทยสำหรับเข้ารับราชการ และอันเนื่องมาจากการที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงริเริ่มปลูกฝังและพัฒนาระบบการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ขึ้นในประเทศไทยนี้เอง จึงส่งผล ให้พระองค์ทรงได้รับการยกย่องให้เป็น "บิดาแห่งการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ของไทย" จากนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ และนอกจากนี้พระองค์ยังทรงได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถอย่างมากในด้านการบริหารราชการจากพระบาทสมเด็จ พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้เลื่อนกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ[๑๓]

โดยใจจริงแล้วผู้เรียบเรียงรู้สึกพึงพอใจคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" มากกว่า คำว่า "บริหารรัฐกิจ" ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะเหตุผลง่าย ๆ ว่าคุ้นเคยกับคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" มาก่อน อีกทั้งคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" มีภาพของความเป็นวิชาการดีกว่า ตรงที่มีคำว่า "ศาสตร์" พ่วงท้ายอยู่ด้วย ทำนองเดียวกับ สาขาวิชาอื่น ๆ ส่วนใหญ่ เช่น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ แพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ ฯลฯ

---

[๑๓] เฉลิมพล ศรีหงส์, เอกสารทางวิชาการ พัฒนาการของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๙), หน้า ๔๔-๔๘.

๑.๕ ขอบข่ายการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

รัฐศาสตร์ (Political Science) เป็นสาขาวิชาที่เกิดขึ้นในราวศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งนักรัฐศาสตร์ยุคแรกนั้นพัฒนากระบวนวิชาขึ้นมาให้สอดคล้องกับแนวนิยมทางวิทยาศาสตร์ สารานุกรมบริทานิกา คอนไซส์ (Britanica Concise Encyclopedia) อธิบายรัฐศาสตร์ว่า เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองและการเมืองด้วยแนวทางประจักษ์นิยม (Empiricism) นักรัฐศาสตร์คือนักวิทยาศาสตร์ที่พยายามแสวงหา และทำความเข้าใจธรรมชาติของการเมือง ส่วนพจนานุกรมการเมืองของออกซ์ฟอร์ด (Oxford Dictionary of Politics) นิยามว่า รัฐศาสตร์เป็นการศึกษาเรื่องรัฐ รัฐบาล/การปกครอง (government) หรือการเมือง

กล่าวอย่างรวบรัดรัฐศาสตร์เป็นวิชาในสายสังคมศาสตร์ สาขาหนึ่งซึ่งแบ่งการศึกษาออกเป็น สาขาต่างๆ อาทิปรัชญาการเมือง ประวัติศาสตร์การเมือง ประวัติศาสตร์ความคิดทางการเมือง ทฤษฎี การเมือง อุดมการณ์ทางการเมือง การบริหารรัฐกิจ หรือการบริหารจัดการสาธารณะ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ การเมืองเปรียบเทียบ (Comparative Politics), การพัฒนาการเมือง, สถาบันทางการเมือง,การเมืองระหว่างประเทศ การปกครองและการบริหารรัฐ (National Politics), การเมือง การปกครองท้องถิ่น (Local Politics) เป็นต้น [๓] ซึ่งสาขาต่างๆ เหล่านี้อาจแปรเปลี่ยนไปตามแต่ละ สถาบันว่าจะจัดการเรียนการสอนอย่างไร อย่างไรก็ตามหากจะเรียกว่าการจัดกระบวนวิชาใดนั้นเป็น รัฐศาสตร์หรือไม่ ก็ขึ้นกับว่าการจัดการเรียนการสอนดังกล่าวใช้มโนทัศน์ “การเมือง” เป็นมโนทัศน์ หลัก (Crucial Concept/key Concept) หรือไม่ แต่โดยจารีตของกระบวนวิชา (Scholar) นั้น รัฐศาสตร์ จะมีสาขาย่อยที่เป็นหลักอย่างน้อย ๓ สาขา คือ สาขาการปกครอง (Government), สาขาการบริหารกิจการสาธารณะ (Public Administration) และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relation)

รัฐศาสตร์ คือ ศาสตร์ที่ว่าด้วยรัฐ อันเป็นสาขาหนึ่งของวิชาสังคมศาสตร์ ที่กล่าวถึงเรื่องราวเกี่ยวกับรัฐ ว่าด้วยทฤษฎีแห่งรัฐ การวิวัฒนาการ มีกำเนิดมาอย่างไร สถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ดำเนินการปกครองมีกลไกไปในทางใด การจัดองค์การต่างๆ ในทางปกครอง รูปแบบของรัฐบาลหรือสถาบันทางการเมืองที่ต้องออกกฎหมายและรักษาการณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ ของเอกชน (Individual) หรือกลุ่มชน (Group) กับรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ ตลอดจน แนวคิดทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อโลก ตลอดจนการแสวงหาอำนาจของกลุ่มการเมืองหรือภายใน กลุ่มการเมือง หรือสถาบันการเมืองต่างๆ เพื่อการปกครองรัฐให้เป็นไปด้วยดีที่สุด

จากความหมายดังกล่าว รัฐศาสตร์จึงมีความเกี่ยวพันกับสังคมศาสตร์ทุกสาขาวิชาอย่างแยกไม่ออก การที่เราจะศึกษาวิชารัฐศาสตร์จำเป็นต้องกำจัดขอบเขต โดยวิชารัฐศาสตร์จะมุ่งเน้นศึกษาเป็นพิเศษใน ๓ หัวข้อ คือ

๑. รัฐ (State)

๒. สถาบันการเมือง (Political Institutions)

๓. ปรัชญาการเมือง (Political Philosophy)

๑. รัฐ (State) เป็นหัวใจของวิชารัฐศาสตร์ เราจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่า รัฐคืออะไร ความหมายและองค์ประกอบของรัฐ กำเนิดของรัฐ และวิวัฒนาการของรัฐ และแนวคิดต่างๆ ที่ เกี่ยวข้องกับรัฐ

๒. สถาบันทางการเมือง (Political Institutions) หมายถึง องค์กรหรือหน่วยงานที่ ก่อตั้งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการปกครองและดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งอาจจะก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐ หรืออาจก่อตั้งขึ้นโดยการร่วมใจกันของเอกชน หรือตาม ประเพณีก็ได้ สถาบันทางการเมืองมี สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐบาล พรรคการเมือง เป็นต้น

๓. ปรัชญาทางการเมือง (Political Philosophy) คือ ความคิดความเชื่อของบุคคล กลุ่ม ใดกลุ่มหนึ่ง ในยุคใดยุคหนึ่ง อันเป็นรากฐานของระบบการเมืองที่เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมและ ความต้องการของตน หมายความรวมถึง อุดมการณ์หรือเป้าหมายที่จะเป็นแรงผลักดันในมนุษย์ ปฏิบัติการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นๆ เช่น ผู้บริหารประเทศไทยมีปรัชญาทางการเมืองที่มุ่ง ในทางพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรมและทางกสิกรรม กับปรารถนาให้ ประชาชาติมีการกินดีอยู่ดี ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นวัตถุประสงค์ (Objective or Ends) แต่การที่จะปฏิบัติ (Means) นั้นอาจจะใช้ระบบประชาธิปไตยแบบไทยๆ ซึ่งก็เป็นวิถีทางที่อาจจะนำมาถึงจุดมุ่งหมาย นั้นๆ ก็ได้

รัฐประศาสนศาสตร์กับกรบริหารธุรกิจมีทั้งความคล้ายคลึงและความแตกต่างกันหลาย ประการ ในส่วนที่มีความคล้ายคลึงกันนั้นจะเห็นได้ว่า ทั้งสองฝ่ายมีจุดร่วมที่ต่างฝ่ายก็มุ่งเน้นในเรื่อง การบริหารงาน ซึ่งเกี่ยวข้องในเรื่องของการร่วมมือดำเนินการหรือปฏิบัติการของกลุ่มบุคคลที่มุ่งสู่ การบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐประศาสนศาสตร์ก็มีเอกลักษณ์ ของ ตนเองแตกต่างจากการบริหารธุรกิจในเรื่องสำคัญหลายประการ การบริหารงานสาธารณะ (Unique Consideraions In Public Sector Administration) ในหัวข้อ ต่อไปนี้คือ

๑. วัตถุประสงค์และความต้องการความชำนาญ (Agency Objectives And Skill Requirements)

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างความอยู่รอดกับผลการปฏิบัติงาน (Linkage Between Survival And Performance)

๓. การขาดการวัดผลการปฏิบัติงาน (Lack Of Performance Measures)

๔. ข้อจำกัดต่างๆของการบรรลุวัตถุประสงค์ (Constraints On The Achievement Of Objective)

๕. มาตรฐานการปฏิบัติงานและผลประโยชน์ที่ขัดกัน (Performance Standards And Conflicting Interests)

๖. การขาดความรับผิดชอบ (Lack Of Accountability)

๗. ผลกระทบจากการขาดความเป็นมืออาชีพ (Impact Of Nonprofessionals)

๘. เรื่องปลีกย่อยอื่นๆ (Miscellaneous Considerations)

สร้อยตระกูล อรรถมานะ[๑๔] ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของภาคสาธารณะซึ่ง เน้นในเรื่องของสาธารณะ และโดยากจะอยู่ในแวดดวงของราชการกับภาคเอกชนซึ่งเน้นในเรื่อง ส่วนตัวหรือส่วนบุคคลในประเด็นสำคัญต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. การเป็นไปตามกฎหมาย
๒. งบประมาณ
๓. ขอบเขตและผลกระทบ
๔. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์
๕. การตรวจสอบและสอดส่องดูแลทางสาธารณะ
๖. ความเกี่ยวข้องทางการเมือง
๗. ทัศนคติ
๘. ความมันคงและความต่อเนื่อง
๙. ความคาดหวังของประชาชน

Gordon And Milakovich[๑๕] ได้อธิบายความ คล้ายคลึงและความแตกต่างระหว่างการบริหารงานภาคสาธารณะกับภาคเอกชน (Public And Private Administration: Similarities And Differences) ความคล้ายคลึงกันได้แก่การบริหารงานที่มีการออกแบบและกำกับให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพในการทรัพยากร และก่อให้เกิด ผลกระทบที่มีประสิทธิผลสำหรับความแตกต่างมีหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมการบริหารที่แตกต่างกัน การวัดผลการปฏิบัติงาน การคำนึงถึงแรงกดดันทางการเมืองและระเบียบราชการ ความรับผิดชอบในผลของการบริหารงาน การตรวจสอบและสอดส่องดูแลจาสาธารณชนในความเห็นของ กอร์ดอน และมิลาโควิช (Gordon And Milakovich) ทั้งภาครัฐและเอกชนเริ่มมีความสัมพันธ์เพิ่ม มากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากการที่ภาครัฐเริ่มที่จะมีการมมอบหมายหรือจ้างภาคเอกชนให้ทำหน้าที่ใน บางเรื่องแทน เช่น การรักษาความปลอดภัย การรักษาความสะอาด เป็นต้น

ความคล้ายคลึงในการบริหารงานภาครัฐและการบริหารงานภาคเอกชนอยู่ที่เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การที่ตั้งไว้ นักบริหารทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีบทบาทคล้ายคลึงกัน กล่าวคือต้องใช้ความรู้และ ความชำนาญด้านการบริหาร เพื่อบริหารจัดการกิจการของหน่วยงานให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก่อให้เกิดความพึงพอใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของความแตกต่างนั้น ผู้เขียนจะได้อธิบายพอสังเขปถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารงานภาคสาธารณะและ การบริหารภาคเอกชน โดยประมวลจากแนวคิดต่างๆ ของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น

---

[๑๔] สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, สาธารณบริหารศาสตร์, หน้า ๒๔-๒๙.

[๑๕] Gordon, George, J., & Milakovich, Michael, E., Public administration in America 5thed, (New York : St. Martin's Press. 1955), p.18-20.

๑. ข้อจำกัดเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ

หน่วยงานภาครัฐถูกสร้างขึ้นมาโดยกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดขึ้น กฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานภาครัฐอาจเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎข้อบังคับอื่นๆ ที่อาศัยอำนาจของกฎหมาย สำหรับหน่วยงานเอกชนจัดตั้งขึ้น ด้วยความยินยอมพร้อมใจของเจ้าของทุน เพื่อดำเนินธุรกิจ แม้การจัดตั้งนิติบุคคลในรูปบริษัท หรือ ห้างหุ้นส่วน จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่หน่วยงานธุรกิจก็สามารถกำหนด กฎเกณฑ์ข้อบังคับในการบริหารธุรกิจของตนเองได้ ซึ่งรวมถึงการกำหนดหรือปรับปรุงโครงสร้างของ หน่วยงานไม่ยาก ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐจะปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานได้ยาก เพราะต้องการดำเนินให้ถูกต้องตามกฎหมาย

๒. การประเมินผลการปฏิบัติงาน

หน่วยงานภาครัฐดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมาย วัตถุประสงค์หลักของการบริหารงานภาครัฐคือการให้บริการสาธารณะกับชุมชน ไม่ใช่เพื่อหาผลกำไร ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะวัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในรูปของตัวเงิน ซึ่งแตกต่างจากองค์การธุรกิจที่แสวงหาผลกำไร โดยอาจมีการกำหนดเป้าหมายในการรับผลกำไรจากการประกอบการในแต่ละปี และสามารถปฏิบัติงานในรูปของตัวเงินได้ หน่วยงานของภาคเอกชนสามารถกำหนดนโยบายของตนเอง และผ่อนคลายระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้นได้ ซึ่งผิดกับ หน่วยงานภาครัฐที่อาจจะต้องดำเนินการกิจการบางอย่างด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากถูกแรงกดดัน จากกลุ่มผลประโยชน์ หรือการเรียกร้องจาสังคมให้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

๓. ความรับผิดชอบ

ผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐจะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานกับผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย และยังต้องคำนึงถึงบุคคลฝ่ายต่างๆ เช่นนักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชนที่มาใช้บริการ และสาธารณชน สำหรับผู้บริหารในหน่วยงานภาคเอกชนจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้ถือหุ้นแม้ว่าจะต้องคำนึงถึงความต้องการของลูกค้าบ้างก็ตาม แต่ก็มีความรับผิดชอบน้อยว่าผู้บริหารภาครัฐ

๔. การควบคุมการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

เป็นที่ปรากฏชัดเจนว่าผู้บริหารงานในหน่วยงานภาครัฐมีข้อจำกัดในทางกฎหมายที่จะบังคับบัญชาลูกน้องในหน่วยงานได้น้อยกว่าผู้บริหารในหน่วยงานภาคเอกชน เนื่องจากข้อจำกัดเกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคลภาครัฐที่มีกฎหมายคุ้มครองอยู่

๕. ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชน

โดยทั่วไปหน่วยงานของรัฐได้รับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐบาล ในขณะที่หน่วยงานภคเอกชน ได้รับเงินค่าใช้จ่ายจากเงินลงทุนของบรรดาผู้ลงทุน หรือรายได้จากการขายสินค้าและบริการ อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ รัฐบาลได้ให้เงินช่วยเหลือภาคเอกชนเพิ่มขึ้นในบางกิจกรรมที่เห็นว่าภาคเอกชนสามารถดำเนินการเองได้และเข้ามารับผิดชอบในการบริการสังคมแทน

หน่วยงานภาครัฐ ในขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐบาลอาจขอรับเงินบริจาคสนับสนุนจากภาคเอกชน เพิ่มยิ่งขึ้นกว่าเดิม เช่น กรณีรัฐบาลสนับสนุนเงินการศึกษาให้กบโรงเรียนเอกชน ตามนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๒ ปี โดยไม่ต้องให้นักเรียนหรือผู้ปกครองสามารถเสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น

๖. ความเกี่ยวข้องและความสัมพันธ์กับกระบวนการทางการเมือง

การบริหารงานภาครัฐเกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน ซึ่งในการบริหารหน่วยงานภาครัฐจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และอาจมีบุคคลฝ่ายต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารงานภายในหน่วยงาน ซึ่งได้แก่ประชาชน นักการเมือง ส่วนราชการอื่นๆ ฉะนั้นในการตัดสินใจเรื่องใดๆ ของผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐอาจต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากว่าผู้บริหารในหน่วยงานภาคเอกชน

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในปัจจุบัน รัฐบาลได้เริ่มลดบทบาทของภาครัฐลงและใช้บริการของภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้น **ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์**[๑๖] ได้ชี้แจงว่า ในการปฏิรูประบบราชการ รัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบในการจัดกลุ่มงานออกเป็น ๖ กลุ่ม กลุ่มแรก คืองานที่ต้องดำเนินการโดยส่วนราชการ เป็นงานต้องใช้อำนาจรัฐ เป็นงานที่ต้องมีการบังคับ หรือว่าเป็นงานที่ต้องอำนวยความยุติธรรม เป็นงานที่ต้องดำเนินงานในรูปของส่วนราชการ กลุ่มที่ ๒ เป็นงานในเชิงพาณิชย์ หรือเชิงอุตสาหกรรม เป็นงานที่หารายได้เข้ารัฐ เป็นงานที่หากำไร เป็นงานที่อาจมีโบนัสมาแบ่งกันได้ ก็ให้ดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจ กลุ่มที่ ๓ เป็นการบริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ แต่ไม่สามารถหากำไรเข้ารัฐในเชิงพาณิชย์หรือเชิงอุตสาหกรรม แต่มีความจำเป็นต้องมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการสูงกว่างานราชการทั่วไป ให้ดำเนินการในรูปองค์การมหาชน กลุ่มที่ ๔ คืองานที่ควร ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปทำ แต่ต้องได้รับการสนับสนุนดูแลจากรัฐบาล กลุ่มที่ ๕ คืองานที่ จำเป็นต้องทำ แต่มีหน่วยงานอื่นสามารถทำงานแทนรัฐได้ ก็ควรให้องค์กรเอกชน หรือองค์การ ประชาชนรับไปดำเนินการ และกลุ่มที่ ๖ งานที่รัฐไม่ควรจะดำเนินการต่อไป เพราะว่าเอกชน ดำเนินการเองได้ ควรจะมอบหรือถ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการ

---

[๑๖] ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์, “องค์การมหาชนตามแนวปฏิรูประบบราชการไทย” ใน อาหารเสริมสมองนักบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : ประชาชน, ๒๕๔๓), หน้า ๗๖-๗๗.

สรุปท้ายบท

รัฐประศาสนศาสตร์มาจากคำในภาษาอังกฤษคือ “Public Administration” และ/หรือ “Public Administration” จากการศึกษา คำนิยามและความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์จากนักวิชาการที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าเป็นเรื่องยากที่จะสรุปความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ออกมาให้ได้ใจความที่กะทัดรัด อย่างไรก็ตาม อาจเป็นที่ยอมรับได้ในระดับหนึ่งว่า รัฐประศาสนศาสตร์มีความหมายที่เกี่ยวข้องกับ สาขาวิชา หรือการศึกษาการดำเนินงาน การบริหารงานของรัฐที่มีหลักการ ทฤษฎีหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนวทางให้กับนิสิต นักศึกษา นักวิชาการ หรือผู้ที่สนใจ ศึกษาหาความรู้ โดยจะมีชื่อเรียกว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” หรือ “สาธารณบริหาร” และการใช้ภาษาอังกฤษว่า “Public Administration” ที่มีอักษรนำหน้าเป็นตัว P และ A ตัวใหญ่ ส่วนความหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม การบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นด้านความสามารถของผู้บริหารที่จะดำเนินกิจกรรมให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายขององค์กรได้ จะเรียกว่า “การบริหารราชการ” หรือ “การบริหารรัฐกิจ” และใช้ภาษาอังกฤษว่า “Public Administration” ที่มีอักษรนำหน้าเป็นตัว p และ a ตัวเล็ก อย่างไรก็ตาม ในเอกสารคำสอนนี้ รัฐประศาสนศาสตร์จะครอบคลุมทั้ง Public Administration และ Public Administration

เมื่อพิจารณาสถานภาพของความเป็นศาสตร์หรือศิลป์ ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จะเห็นว่า การบริหารงานของรัฐ เป็นศาสตร์ทางสังคม อันรวบรวมองค์ความรู้ต่างๆ อย่างเป็นระบบ มีหลักเกณฑ์ที่สามารถศึกษาได้ สามารถนำไปถ่ายทอดความรู้แก่กันได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมองทางด้านของการปฏิบัติงาน รัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งหมายถึงการบริหารราชการ การบริหารสาธารณกิจ การบริหารรัฐกิจหรือการบริหารสาธารณะ จะเป็นการใช้ศิลปะในการบริหาร โดยใช้ความสามารถในการเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ประยุกต์ใช้ความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ในอดีต เพื่อบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ให้ผลงาน บรรลุจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์บางประการที่ตั้งไว้

นักวิชาการบางท่านเห็นว่าพรมแดนของการบริหารทั้งสองประเภทนี้กำลังเลือนลางมากขึ้นทุกที อย่างไรก็ดีมีนักวิชาการไม่น้อยที่ชี้ให้เห็นว่า การบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจมี ลักษณะที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ความเห็นดังกล่าวจึงเป็นทางสองแพร่ง ในทรรศนะ ของผู้เรียบเรียงมีความเห็นว่า การบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจมีความแตกต่างกัน มากกว่าความคล้ายคลึงกันอย่างมีนัยสำคัญ หัวข้อที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือความสัมพันธ์ ระหว่างวิชารัฐประคาสนศาสตร์กับการศึกษาวิชาสาขาอื่น ๆ ที่มีส่วนช่วยอำนวยให้การศึกษา วิชารัฐประศาสนศาสตร์ก้าวหน้ายิ่งขึ้น อาทิเช่น รัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา บริหารธุรกิจ เป็นต้น

คำถามท้ายบทที่ ๑

๑. จงอธิบายความหมายของคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์”

๒. จงอธิบายความหมายของคำว่า “Public Administration”

๓. จงสรุปคำนิยามและความหมายของ “รัฐประศาสนศาสตร์” โดยอ้างอิงจากนักวิชาการต่างประเทศ ๑ ท่าน และในประเทศ ๒ ท่าน

๔. การบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจ มีประเด็นใดที่เหมือนกันและมีประเด็นใดต่างกันบ้าง

๕. ตามความเห็นของนักรัฐประศาสนศาสตร์ การเมืองกับการบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

๖. คำที่ว่า “รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสหวิทยาการ” มีหมายความว่าอย่างไร

๗. ท่านมีความเห็นอย่างไร เกี่ยวกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่ต้องศึกษาศาสตร์อย่างอื่นควบคู่ไปด้วย

เอกสารอ้างอิงประจำบท

เฉลิมพล ศรีหงส์. **เอกสารทางวิชาการ พัฒนาการของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ.** กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๙.

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์. **"องค์การมหาชนตามแนวปฏิรูประบบราชการไทย"** ใน **อาหารเสริมสมองนักบริหาร.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : ประชาชน, ๒๕๔๓.

วินิต ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร. **การประสานแนวคิดและขอบข่ายของ รัฐประศาสนศาตร์.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒน บริหารศาสตร์, ๒๕๓๙.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. **รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายและการประยุกต์ใช้องค์ความรู้.**กรุงเทพมหานคร : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗.

วรัชยา เชื้อจันทึก. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์.** นครราชสีมา : มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, ๒๕๕๐.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและกระบวนการ.** กรุงเทพมหานคร : ธรรกมลการพิมพ์, ๒๕๔๙.

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. **ทฤษฎีและแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์.** เชียงใหม่ : ภาควิชารัฐศาสตร์คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๒.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. **หลักรัฐประศาสนศาสตร์แนวคิดและทฤษฎี.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : รัตนพรชัย, ๒๕๔๘.

สร้อยตระกูล ติวยานนท์ อรรถมานะ. **สาธารณบริหารศาสตร์.** พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐.

อุทัย เลาหวิเชียร. **คำบรรยายวิชารัฐประศาสนศาสตร์.** มหาวิทยาลัยรามคำแหง ไม่ปรากฏที่พิมพ์, ๒๕๕๑.

Gordon. George. J.. & Milakovich. Michael. E, **Public administration in America 5thed.** New York: St. Martin's Press, 1955.

บันทึกช่วยจำ

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๒
เรื่อง ขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

ขอบข่ายการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์

๑. ขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

๒. รัฐประศาสนศาสตร์ในมุมมองของรัฐศาสนศาสตร์

๓. เนื้อหาวิขาเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๒ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถ

๑. อธิบายขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้

๒. อธิบายมุมมองของรัฐศาสนศาสตร์ได้

๓. อธิบายเนื้อหาวิขารัฐประศาสนศาสตร์ได้

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. อาจารย์ผู้สอนยกตัวอย่างงานวิจัยตามความสนใจของนิสิต และ เกริ่นนำความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีความหมายอย่างไร

๒. อาจารย์ผู้สอนกล่าวเปิดประเด็นซักถามผู้เรียนให้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับการวิจัยโดยการตอบปากเปล่า เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้เรียนได้ตื่นตัวอยู่เสมอ

๓. คำถามใดที่ผู้เรียนตอบแล้วไม่ชัดเจนพอ ผู้สอนควรอธิบายประเด็น นั้น ๆ เพิ่มเติมเพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ที่ถูกต้อง

๔. ก่อนสอนทุกครั้ง อาจารย์ผู้สอนกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดความสนใจ มีความอยากรู้อยากเห็น

๕. อาจารย์ผู้สอนเสนอแนะให้ผู้เรียนศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสือ อื่น ๆ หรืองานวิจัยอื่น ๆ

๖. เมื่อศึกษาแต่ละบทจบแล้ว อาจารย์ผู้สอนมอบหมายงานให้ผู้เรียน ทุกคนไปทำคำถามท้ายบทแล้วนำมาส่งในสัปดาห์ต่อไป

๗. อาจารย์ผู้สอนอธิบายสรุป “ขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์” อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ แล้วผู้สอนสอบถามผู้เรียนในประเด็นที่ได้เรียนมาแล้ว เพื่อเป็นการประเมินผู้เรียนว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัย

๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/รัฐประศาสนศาสตร์ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสารอื่น ๆ เป็นต้น

๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์

๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, นิตยสาร, Internet, Website, งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสาร เป็นต้น

๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น

๒. ด้านทักษะ : ประเมินด้วยการสังเกตการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม

๓. ด้านคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน

๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม

๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงาน เน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

บทที่ ๒
ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์

จากที่เริ่มมีการศึกษาวิชา Public Administration โดยเริ่มจากการตีพิมพ์และเผยแพร่ ผลงานทางวิชาการของ Woodrow Wilson ทชอว่า "The Study of Administration" ในปค.ศ. ๑๘๘๗ บทความนี้มีผลทำให้เกิดการศึกษาวิชานี้ขึ้นโดย วิลสัน ได้ชี้ให้เห็นว่า วิชาเกี่ยวกับการบริหารของรัฐ (Science of Administration) มีคุณค่าในการศึกษา เป็นศาสตร์ที่มีหลักการ แนวความคิดที่แตกต่างจากศาสตร์ทางการเมือง (Science of Politics)

จากปี ค.ศ.๑๘๘๗ ที่ถือเป็นชุดเริ่มต้นในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จนถึงปัจจุบัน (ค.ศ.๒๐๐๘) แนวทางการศึกษาวิชานี้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องยาวนานนับร้อยปี ภายใต้กรอบความคิดที่แตกต่างกันของนักวิชาการในแต่ละช่วงสมัย ซึ่งมีทั้งความทับซ้อน เหลื่อมล้ำ และความแตกต่างกันจนทำให้องค์ความรู้ เนื้อหาสาระของวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีขอบข่ายขยายกว้างออกไปเรื่อยๆ จนอาจกล่าวได้ว่าแทบจะหาจุดจบไม่ได้ ส่งผลให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยใน เอกลักษณ์ของวิชานี้ว่า องค์ความรู้ แนวความคิด ทฤษฎี ของรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ที่แท้จริงแล้วเป็นอย่างไร[๑]

อย่างไรก็ตาม อาจสรุปถึงขอบข่ายขององค์ความรู้ แนวความคิด ที่ควรเป็นพื้นฐานความรู้ของวิชานี้ได้ ตามจุดเน้นและแนวทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย โดยสรุปได้ดังนี้

ในระยะแรกที่มีการศึกษาวิชานี้คือช่วง ค.ศ.๑๘๘๗ - ค.ศ.๑๙๓๗ การศึกษาในช่วงระยะเวลานี้ ถือว่าเป็นการวางพื้นฐานของการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ เนื่องจากมีการสร้างองค์ความรู้ แนวความคิดที่มีเนื้อหาสาระและหลักการเกี่ยวกับการบริหารที่ชัดเจน มีเอกลักษณ์เป็นของตนเอง โดยการศึกษาในช่วงเวลานี้มุ่งเน้นที่การค้นหาหลักการบริหารที่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจน (The Principle of Administration) ขึ้นมาเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานในองค์การของรัฐ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ทั้งนี้เพราะการบริหารงานของรัฐที่ผ่านมามักประสบปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการทำงาน เนื่องจากขาดหลักการที่ดี ทำให้นักวิชาการในยุคนี้พยายามศึกษาค้นหาหลักการบริหารที่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจนขึ้นมาใช้ เช่น วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้เสนอให้มีการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ขึ้นมาใช้และให้มีการแยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด ต่อมา แฟรงค์

---

[๑] Waldo, Dwight, "Scope of the Theory of Public Administration" in Theory and Practice of PublicAdministration, ed. (James Charlsworth Philadelphia : The American Academy of Political Science, 1968), pp. 1-26.

กูดเนาว์ (Frank J. Goodnow) และเลียวนาร์ด ไวท์ (Leonard D. White) ได้เสนอผลงาน เน้นย้ำว่าต้องมีการแยกการบริหารออกจากการเมืองโดยการชี้ให้เห็นถึง บทบาทของรัฐบาลว่ามี ๒ ด้าน คือ หน้าที่ทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายที่สามารถแสดงออกซึ่ง เจตนารมณ์ของรัฐ อีกหน้าที่หนึ่งคือ การบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบาย ออกไปปฏิบัติ โดยต้องอาศัยกลไกการทำงานที่ชัดเจน[๒]

๒.๑ ขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

กมล อดุลพันธ์[๓] เห็นว่า ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีดังต่อไปนี้

๑. สาขาวิชารัฐศาสตร์ วิชารัฐศาสตร์และวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ไม่สามารถแยกออก จากกันได้ เพราะวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงการส่งเสริมให้มีการบริหารงานเป็นไป ตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ กล่าวคือ วิชารัฐศาสตร์จะถูกใช้โดยฝ่ายปกครองหรือฝ่ายการเมือง ส่วนวิชา รัฐประศาสนศาสตร์จะถูกใช้โดยฝ่ายข้าราชการ แต่ทั้งนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชน สามารถเข้าใจได้ว่าการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์โดยปราศจากการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ดูจะเป็นเรื่องที่ ยากที่จะทำให้การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีความสมบรูณ์

๒. สาขาวิชานิติศาสตร์ในการบริหารงานบ้านเมืองมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมาปกครองประเทศ ทั้งนี้ เพื่อรองรับการกระทำของประชาชนในรูปแบบต่างๆ การบริหารงานบ้านเมืองที่ดีนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักนิติศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้การ บริหารงานได้เป็นไปตามระเบียบวิธีปฏิบัติอย่างถูกต้องชัดเจนและไม่เกิดข้อผิดพลาด สำหรับความสัมพันธ์ ระหว่างวิชานิติศาสตร์กับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกัน คือ การที่นักรัฐประศาสนศาสตร์หรือ ข้าราชการจำต้องมีหลักนิติศาสตร์ในการบริหารงานอยู่เสมอเพราะในการปฏิบัติราชการนั้นข้าราชการจะต้อง ยึดกฎระเบียบ ข้อบังคับตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการปฏิบัติราชการตามนโยบาย ระเบียบแบบแผนและ คำสั่งต่างๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการแต่การสั่งการจะต้องไม่ขัดต่อข้อกฎหมายของประเทศ

๓. สาขาวิชาบริหารธุรกิจ ดังที่กล่าวแล้ววิชารัฐประศาสนศาสตร์กับวิชาบริหารธุรกิจมีความคล้ายคลึง กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำศาสตร์ทางสาขาวิชาบริหารธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานภาครัฐศาสตร์ ในการทางบริหารธุรกิจได้อธิบายถึงความเป็นจริงในการบริหารงานได้อย่างชัดเจนและถูกต้อง โดยเฉพาะการ ให้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องพฤติกรรมของมนุษย์ภายใน

---

[๒] Henry, Nicholas, Public Administration and Public Affairs /Nicholas Henry, ๙thed., (Pearson Education, Upper Saddle River, New Jersey, 2004), p.30.

[๓] กมล อดุลพันธ์, การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘), หน้า ๓๒ - ๓๗.

องค์การ เทคนิคการบริหาร การวางแผนการปฏิบัติงาน การจัดระเบียบภายในองค์การหรือแม้กระทั่งการควบคุมงบการเงิน เป็นต้นจึงเป็นสิ่งที่ดีที่ผู้ศึกษาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์จะได้นำความรู้ เทคนิคข้อมูลใหม่ๆ มาทำการศึกษาวิเคราะห์และปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับการบริหารภาครัฐอิทธิพลของศาสตร์ทางการบริหารธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในการปรับปรุง หลักการบริหารงานภาครัฐโดยเฉพาะหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ที่มุ่งเน้น การบริหารจัดการในองค์การได้ดำเนินการไปตามแบบพลวัต (Dynamic Group) โดยอาศัยความร่วมมือในการปฏิบัติงานจากบุคลากรภายในองค์การเป็นสำคัญ

๔. สาขาวิชาจิตวิทยาสังคม การบริหารงานภายในองค์การไม่สามารถหลีกเลี่ยงการบริหารมนุษย์ ได้ทฤษฎีจิตวิทยาสังคมซึ่งมีส่วนสำคัญในการให้ความรู้ความเข้าใจของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องของการทำความเข้าใจต่อผู้ปฏิบัติงานซึ่งอยู่ในฐานะผู้ร่วมองค์การเดียวกัน วิชาจิตวิทยาสังคมจะช่วยให้ทราบถึงแนวทางการศึกษาเรื่องคนของแต่ละคน เช่น ลักษณะของความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานภายในองค์การ การดู พื้นฐานภูมิหลังของแต่ละคน หรือแม้กระทั่งการดูความปกติและความผิดปกติของแต่ละบุคคลในองค์การ การศึกษาพฤติกรรมของคนในองค์การจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำความเข้าใจต่อสภาพของบุคคลภายในองค์การได้ เพื่อที่ผู้บริหารจะสามารถหาวิธีการใดๆ ที่เหมาะสมกับสภาพของแต่ละบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

๕. สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างวิชาเศรษฐศาสตร์และวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีส่วนเกี่ยวข้องในส่วนของการวางแผนพัฒนาประเทศ โดยที่นักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องมีความรู้ทางด้าน สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างมากเพราะเป็นสาขาวิชาที่ทำให้เกิดการวางแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา รูปแบบเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานของประเทศ

๖. สาขาวิชาตรรกวิทยา สาขาวิชาตรรกวิทยาเป็นวิชาที่ว่าด้วยการศึกษาเพื่อหาเหตุและผลตามความจริงที่ปรากฏขึ้น การบริหารนั้นจำต้องมีการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยการตัดสินใจในแต่ละครั้งจะใช้ความเป็นเหตุผลที่สามารถพิสูจน์ทราบได้เข้ามามีส่วนช่วยในการตัดสินใจ การตัดสินใจโดยการใช้อารมณ์หรือความเชื่อ ควรเป็นสิ่งที่จะหลีกเลี่ยงเพราะการตัดสินใจด้วยความเชื่อหรือใช้อารมณ์เป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนและไม่เป็นที่รับรู้ ชัดเจนของบุคคลโดยทั่วไป สำหรับการตัดสินใจทางตรรกวิทยาจะมีส่วนทำให้ลดการสูญเสียของทรัพยากร บริหารและสามารถเพิ่มความมั่นใจให้แก่ผู้ร่วมงานได้

๗. สาขาวิชาสังคมวิทยา สาขาวิชาสังคมวิทยามีประโยชน์ต่อนักรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือเป็นการศึกษาถึงสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะการทำความเข้าใจและทำการศึกษาเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมเพราะขนบธรรมเนียมประเพณีมีอิทธิพล ต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมอย่างยิ่งถ้าหากทางราชการได้ละเลยในส่วนนี้แล้ว อาจส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมของรัฐไม่ประสบความสำเร็จได้ นอกจากนี้แล้ววิชาสังคมวิทยายังสามารถอธิบายถึงรูปแบบการ บริหารงานภายในหน่วยงานราชการได้ในการออกแบบของรูปแบบการบริหารงานภายในหน่วยงานราชการ ผู้บริหารจำเป็นต้องศึกษาถึงวัฒนธรรมหรือ

ประเพณีภายในหน่วยงานนั้นๆ ก่อน เช่น การศึกษาถึงแบบแผนใน การติดต่อสื่อสารของบุคคลภายในองค์การ การศึกษาถึงความเชื่อของผู้ปฏิบัติงานต่อผู้นำในองค์การ การทำความเข้าใจแบบนี้จะช่วยให้การบริหารงานภายในองค์การมีความสงบและความเรียบร้อย

๒.๒ มุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์

อิวาน แอล ริชาร์สัน (Ivan L. Richardson) และ ซิตนีย์ บอลด์วิน (Sidney Baldwin) ใช้กรอบมุมมอง (Persrectives) จัดระบบความคิดและขอบข่ายองรัฐประศาสนศาสตร์ โดยประมวลจากประสบการณ์ของรัฐประศาสนศาสตร์สหรัฐอเมริกา เขากล่าวว่าความรู้มาจากประสบการณ์รัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นความรู้ที่เป็นผลผลิตมาจากสภาพแวดล้อม เช่น มาจากการเกิดรัฐบาลขนาดใหญ่ (Big Government) การเพิ่มบทบาทสำคัญของฝ่ายบริหาร ความเจริญเติมโตของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบเสรีนิยม (Laissez Faire) การที่รัฐบาลต้องเล่นการเมือง (Politicization of Government) เพื่อหาเสียงสนับสนุนการเกิดความเป็นวิชาชีพ (Professionalization) ในราชการ การค้นพบความรู้ทางด้านพฤติกรรมองค์การและการขยายบทบาททางด้านต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ มุมมองใดเพียงมุมมองเดียวไม่พอ หรือไม่มีมุมมองใดที่ดีที่สุด การรวมเอาความรู้จากมุมมองต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญญาริชาร์สันและบอลด์วิน แบ่งมุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์เป็น ๗ มุมมอง ดังต่อไปนี้[๔]

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ควรจะต้องมีการนำเอาความรู้จากศาสตร์สาขาอื่นๆ เข้ามาช่วย ในการวิเคราะห์ในเรื่องของการบริหารงาน เพราะศาสตร์สาขาอื่นๆ มีความก้าวหน้าเพียงพอที่จะช่วยให้ วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีเอกลักษณ์ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการศึกษา โดยเฉพาะเมื่อได้นำเอาความรู้มาจาก ศาสตร์ที่แตกต่างกัน เช่น วิชาเศรษฐศาสตร์บริหารธุรกิจ หรือสังคมวิทยามาประยุกต์ใช้ก็จะทำให้ผู้ศึกษา สามารถมีข้อมูลที่มากขึ้นเพื่อทำการตัดสินใจและหาวิธีทางที่ทำให้สามารถตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ได้

๑. มุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์ (The Perspective of History)

นักรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหลายคงไม่มีใครกล้าละเลยคุณประโยชน์ของอดีตโดยเฉพาะนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา มีคนเตือนให้เห็นถึงบทเรียนของประวัติศาสตร์ เพราะว่าถึงแม้จะมีเทคนิคการหาความรู้ใหม่ ๆ เกิดขึ้น แต่เทคนิคเหล่านี้ก็ต้องมีความรู้ทางประวัติศาสตร์รวมอยู่ด้วยเสมอ มุมมองประวัติศาสตร์ เกิดจากความคิดเรื่องความต่อเนื่องของการศึกษามนุษย์ (Idea lf Continuity in the Study of Man) เพราะชีวิตมนุษย์ ก็คือชีวิตของคนทุกคนตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันและรวมถึงอนาคต การให้ความสำคัญกับความต่อเนื่องช่วยให้แยกเหตุการณ์ที่เกิดมาแล้วกับปัจจุบันออกจากกัน มีข้อมูลเปรียบเทียบและทดสอบทฤษฎี ตลอดจนมีมิติทางด้านเวลาที่ขาด

[๔] Ivan L. Richardson and Sidney Baldwin, Pulic administration : Government in action, (Ohio : Charles E. Merril Publishing, 1976), pp.9-28.

หายไปจากการศึกษาในแนวพฤติกรรมการบริหารรวมทั้งมีบริบททางวัฒนธรรม กระตุ้นให้เกิดจินตนาการเพื่อแก้ปัญหาที่เผชิญ ถ้าหากว่าไม่มีมิติทางประวัติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ก็เหมือนคนเสียความทรงจำ ซึ่งอาจทำผิดซ้ำอีก

อย่างไรก็ดี การศึกษาประวัติศาสตร์นั้นมีข้อควรระวังหลายอย่าง ประการแรกไม่ควรนำค่านิยมปัจจุบันไปตัดสินอดีต เพราะเป็นเรื่องที่เปรียบเทียบกันไม่ได้ ประการที่สองการแก้ปัญหาในปัจจุบันไม่ใช่ค้นหาปัญหาที่เหมือนกันหรือค้นหามูลเหตุในอดีต แต่เพื่อเข้าใจอดีตได้ดีขึ้น เนื่องจากการเข้าใจอดีตจะช่วยให้เข้าใจว่าปัญหาในปัจจุบันเกิดมาอย่างไร ประการที่สาม ต้องระวังการยึดเหตุผลมากเกินไป เพราะจะทำให้ไม่เข้าใจความหมายและอารมณ์ที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ ประการที่สี่ การศึกษาประวัติศาสตร์อาจทำให้เราได้ข้อมูลมากจนแยกไม่ออก และประการสุดท้าย ต้องไม่นำประวัติศาสตร์มาสนับสนุนฐานะเดิมเพื่อต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนาศาตร์ เห็นว่า มีศาสตร์ที่ เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ดังต่อไปนี้[๕]

๑. วิชาวิทยาการจัดการ โดยถือเป็นวิชาที่นำความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์เพื่อใช้วิเคราะห์ และควบคุมการทำงานให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพโดยเน้นเทคนิคต่างๆ เช่น (Operations Research) การวิเคราะห์ระบบ (Systems Analysis) การวิเคราะห์ข่ายงาน (Network Analysis) การวินิจฉัยสั่งการ (Decisionmaking) เป็นต้น

๒. วิชาพฤติกรรมองค์การ เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ และมนุษย์พฤติกรรม โดยพิจารณาตัวแปร ๔ ตัว ดังนี้ (๑) บุคคล (๒) ระบบสังคมขององค์การ (๓) องค์การอรูปนัย และ (๔) สภาพแวดล้อม โดยมีจุดเน้นที่การศึกษาปัญหาในระบบราชการเพื่อนำไปสู่การปรับปรุง พัฒนาองค์การ อย่างมีแบบแผน

๓. วิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ และการบริหารการพัฒนา การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ คือ การศึกษาการบริหารภาครัฐบนพื้นฐานของการเปรียบเทียบ ไม่ว่าจะเน้นด้านพฤติกรรมหรือกิจกรรมของรัฐ ในแง่ต่าง ๆ รวมถึงวัฒนธรรมหรือปรากฏการณ์ทางการบริหาร ในขณะที่การบริหารการพัฒนา เป็นการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า หรือ เป็นเรื่องของการบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา โดยเน้นการเปลี่ยนแปลง ผลลัพธ์ ความสามารถในการวัด การมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์เป็นหลัก

---

[๕] วรเดช จันทรศร. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและการประยุกต์, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๗-๘๙.

๔. วิชาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยมีขอบข่ายในองค์ประกอบทั้ง ๔ ด้าน คือ

๑) การกำหนดนโยบาย โดยวิเคราะห์ ๒ แนวทาง คือ

(๑) หลักเหตุผล (Rational Comprehensive Analysis)

(๒) แบบปรับส่วน (Incremental Analysis)

๒) การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษากลไกสำคัญในการทำให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย

๓) การประเมินผลนโยบาย โดยน าข้อมูลไปพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขนโยบายต่อๆ ไป

๔) การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย

๕. วิชาทางเลือกสาธารณะ ในความหมายอย่างกว้าง เป็นการนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาการวินิจฉัยสั่งการในภาครัฐ ในความหมายอย่างแคบ คือ วิชาที่มุ่งเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาดอธิบายถึงพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในส่วนของภาครัฐ ตลอดจนมุ่งที่จะนำกลไกตลาดมาปรับปรุง เพื่อให้การตัดสินใจภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ขอบข่ายของวิชา ดังกล่าว ครอบคลุมการศึกษา ๓ เรื่อง คือ

๑) พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์

๒) พฤติกรรมของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะ

๓) การแสวงหาวิธีการทางการบริหาร หรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการสาธารณะ ความพยายามในการนำเอาศาสตร์ต่าง ๆ มาอธิบายโดยบูรณาการเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพและทำให้เกิดความครอบคลุมทางการบริหารจึงเป็นส่วนสำคัญในการทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีความเป็นสหวิทยาการสูง ซึ่งลักษณะดังกล่าวสามารถอธิบายได้

๒. มุมมองกฎหมาย (the perspective of law)

มุมมองกฎหมายมองว่า รัฐประศาสนศาสตร์เป็นกิจกรรมที่เป็นผลลัพธ์หรือส่วนขยายมาจาก กฎหมาย เพราะกฎหมายเป็นการบัญญัติถึงกรอบการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจง วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่ได้รับการย่องย่องให้เป็นบิรารัฐประศาสนศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ก็มองว่า งานหริหารรัฐบาล ก็คือ การบริหารของกฎหมาย (Execution of Law) อย่างไรก็ดี หัวใจของมุมมอง กฎหมาย คือ การมอบอำนาจให้รัฐบาลเพื่อนำความคิดของรัฐไปปฏิบัติ พร้อมกันนั้นก็มีอำนาจใช้ ดุลพินิจในการบริหารงาน

ในสมัยโบราณ การบริหารกระทำง่าย ๆ โดยอาศัยผู้ปกครอง ๒ กลุ่ม คือ นักรบ (Warriors) ที่คอยต่อสู้กับศัตรู กับคนเก็บบันทึก (Recordkeepers) ต่อมางานซับซ้อนขึ้น คนเก็บบันทึกกลายเป็นทนายความ (Lawyer) ซึ่งมีงานใหม่เพิ่มเข้ามา คือ การร่างและบริหารกฎหมายและพระราชกฤษฎีกา นานเข้าทนายความก็มีอำนาจในราชการ เช่น กลางศตวรรษที่ ๑๘ การบริหารรัฐปรัสเซีย ภายใต้ยุค เฟร็ดเดอริก วิลเลียมที่ ๑ (Frederick William ๑) งานของรัฐบาลทั้งหมดควบคุมโดยนักกฎหมายที่เรียกว่า “Cameralists” ต่อมาในศตวรรณเดียวกันในสหรัฐอเมริกา โทมส เจฟเฟอร์จัน (Thomas Jefferson) ก็เห็นว่าการศึกษาเชิงกฎหมายเป็นด่านสำคัญของการประกอบอาชีพราชการ

หลังจากที่สหรัฐอเมริกาตั้งประเทศเป็นสาธารณรัฐแล้ว ๑๕๐ ปี เศรษฐกิจเริ่มเจริญเติมโต จึง ต้องแยกกฎระเบียบใหม่ ๆ พร้อมกับพัฒนาระบบราชการเพื่อบริหารระเบียบเหล่านั้น รัฐเปลี่ยนจากการปกครองตามหลักการเมืองที่เลือกคนมาเป็นรัฐบาลและผลักดันกันเป็นข้าราชการ มาใช้ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคและเน้นการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเรียกว่าการเกิด "รัฐบริหาร" (Asministrative State) ลักษณะของรัฐบริหาร คือ คนเกิดมาและอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐที่มีสถาบันซับซ้อนซึ่งประกอบด้วยองค์การต่าง ๆ จำนวนมาก ลักษณะเด่นอันหนึ่ง คือ การมอบอำนาจ ให้หน่วยงานและข้าราชการเป็นผู้บริหาร ซึ่งนอกจากอาศัยกฎระเบียบตายตัวแล้ว ยังมีอำนาจใช้ ดุลพินิจ ซึ่งบางครั้งก็คาดการณ์อะไรไม่ได้

เมื่อเกิดรัฐบริหารขึ้นมา ระบบกฎหมายก็ต้องปรับตัวตาม เรียกว่า "กฎหมายปกครอง" (Administrative Law) เพื่อเป็นหลักในการสร้างสมดุลระหว่างการแกครองแบบประชาธิปไตยกับการยึดกฎหมาย การเกิดกฎหมายแกคาองในอังกฤษและสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลมาจากหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของ เอ วี ไดซีย์ (A.V. Dicey) หลักของไดซีย์ มี ๒ ข้อ คือ ข้อแรกการตัดสินลงโทษ ผู้กระทำผิดต้องกระทำโดยศาลปกติเท่านั้น และข้อสอง เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจจำกัดและต้องอยู่ใต้ กฎหมายเหมือนพลเมืองอื่น เรื่องหลักที่กฎหมายปกครองสนใจ ได้แก่ อำนาจตามกฎหมายของ ข้าราชการ การแก้ไขคำสั่งราชการ อำนาจออกกฎข้อบังคับและการใช้อำนาจบังคับของผู้บริหาร อำนาจตรวจสอบและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ การคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากการตรวจสอบและ ดำเนินการของศาล

มุมมองกฎหมายมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีปทัสถานทางกฎหมายที่ซับซ้อนซึ่งประกอบด้วย สิทธิ หน้าที่ และมาตรการการปฏิบัติที่คาดหวังว่าเจ้าหน้าที่จะให้การคุ้มครองหรือกล่าวได้ว่าหาก ผู้บริหารภาครัฐต้องใช้ดุลพินิจเพราะการปกครองสมัยใหม่มีขนาดใหญ่และซับซ้อนผู้บริหารก็ต้องทำตามกฎหมายเท่าที่คนอื่นจะสามารถเข้าใจได้ รัฐประศาสนศาสตร์ตามมุมมองอื่นจะสนใจเรื่องประสิทธิผล (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficieney) แต่ตามมุมมองกฎหมายนั้นจะสนใจ เรื่องความยุติธรรม (Justice)

๓. มุมมองกระบวนการจัดการ (The Perspective of Management-Process)

"การบริหาร" (administration) กับ "การจัดการ" (management) เป็นคำที่มักใช้ แทนกันเพื่อสื่อความหมายถึงคนและกิจกรรมที่อยู่ส่วนยอดของสังคมของทั้งภาครัฐและเอกชน แต่การใช้ก็ไม่แน่นอน มักใช้ "การจัดการ" เพื่อหมายถึงงานธุรกิจ หรืองานที่เป็นส่วนหนึ่งจองการบริหารภาครัฐ เช่น การจัดการงบประมาณ บุคคล แผนงาน ข้อมูล ระบบและขั้นตอน การควบคุม และอื่น ๆ หรือบางทีก็ใช้เพื่อเน้นถึงประสิทธิภาพ ประหยัด และความชำนาญทางเทคนิค ส่วน "การบริหาร" ใช้เพื่อหมายถึงภาพรวมของระบบทั้งหมด ซึ่งรวมถึงความสัมพันธ์ของระบบกับ สภาพแวดล้อมภายนอก

รัฐประศาสนศาสตร์สหรัฐอเมริกาเติบโตมาด้วยมุมมองกระบวนการจัดการกล่าวคือ หลังสงครามกลางเมืองเกือบ ๕๐ ปี ปรากฏว่าสังคมอเมริกันขยายตัวจากการอพยพของคนยุโรป ความ เจริญของอุตสาหกรรม การเมืองอนุรักษ์นิยมและการคอรัปชั่น ทำให้ขบวนประชานิยมและฝ่ายก้าวหน้า (Populist and Progressive Movements) ต้องการเปลี่ยนแปลงระดับสถาบันหลายอย่าง แต่สิ่งหนึ่งที่พยายามทำ คือ แยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันหลักการนี้ทำให้เกิดการ ปฏิรูปหลายอย่าง เช่น จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมอิสระ (Independent Regulatory Commissions) สนับสนุนระบบการบริหารเมืองแบบผู้จัดการและสภา (City Manager-Council System) แยกการบริหารเทศบาลออกจากการเมืองให้ตำรวจและเจ้าหน้าที่ดับเพลิงเทศบาลอยู่ใต้การ ควบคุมของคณะกรรมาธิการพิเศษ (Special Lay Commissions) จัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ (Special Purpose Districts) เพื่อแยกการบริหารโรงเรียนออกจากการเมืองและจัดตั้งระบบข้าราชการที่เป็นกลางทางการเมือง (Establishment lf Politically Meutral Civil Service Systems)

ปัจจัยที่เสริมสร้างมุมมองกระบวนการจัดการให้แข็งแกร่งมีหลายปัจจัยโดยเฉพาะอิทธิพลจาก เฟร็ดเดอริก ดับเบิลยู เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) ซึ่งเป็นผู้นำขบวนการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ (scientific management movement) ขบวนการนี้มีหลักสำคัญ คือ ต้องการหนีให้พ้นจากวิธีการทำงานที่ไม่เป็นระเบียบ (Disorder) และอาศัยประสบการณ์ที่ไม่แน่นอน (Rule-Ofthumb) สร้างประสิทธิภาพ (Efficienty) ในการใช้ทรัพยากรรวมสติปัญญาของคน (Human Intelligence) เข้ากับพลังของเครื่องจักร (machine power) แสวงหาทางที่ดีที่สุด (One Best Way) เพื่อแก้ปัญหาและทำงาน ใช้มาตรฐานการทำงานที่เป็นตัวเลข (Mathematical Work Standards) ให้มากที่สุด ประยุกต์ใช้หลักการที่เป็นสากล (Universal Principles) คัดเลือกและฝึกอบรมคนงาน แต่ละตำแหน่งด้วยวิธีการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ (Sxientific Selection and Trainning)

เลนเนิร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White) ผู้แต่งตำรารัฐประศาสนศาสตร์เล่มแรกใน สหรัฐอเมริกาให้ความเห็นว่า ขบวนการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์กับนักปฏิรูปจับมือกันเรียกร้อง ให้รัฐบาลเพิ่มความรับผิดชอบและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน ไวท์ ยอมรับว่าขบวนการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์มีอิทธิพลอย่างมากต่อรัฐบาล โดยเฉพาะหลักการที่ว่า “คนที่เป็นผู้บริหารระดับสูงนั้นต้องหาทางทำงานให้ดีที่สุด” ไวท์ เห็นว่าการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ควรอาศัยการจัดการมากกว่ากฎหมาย ควรซึมซับเอาผลงานของสมาคมการจัดการแห่งสหรัฐอเมริกามาใช้มากกว่าการยึดคำตัดสินของศาล ช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๒๐ ถึง ทศวรรษ ๑๙๓๐ จึงปรากฏว่า ขบวนการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์มีอิทธิพลอย่างมากต่อรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารภาครัฐ

มุมมองกฎหมายพยายามแสวงหาความยุติธรรม แต่มุมมองกระบวนการจัดการพยายามสร้างรูปแบบการทำงาน มุมมองนี้จึงเปลี่ยนจุดยืนจากนักกฎหมายที่ยึดกฎหมายและสิ่งดีที่ควรทำ (Oughts) มาเป็นคนที่ยึดความจริงและลงมือทำจริง (Practical, Hard-Headed Realists) รัฐประศาสนศาสตร์ตามมุมมองกระบวนการจัดการจะไม่สนใจปรัชญา รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

แต่สนใจขั้นตอน กฎระเบียบและเทคโนโลยี เพราะมองว่ากฎหมายเป็นแนวคิดและอุดมคติ แต่การจัดการเป็นการทำงานจริง สิ่งที่มุมมองกระบวนการจัดการใช้เปรียบเทียบ คือ เครื่องจักร บางครั้งจึงเรียนกว่าการจัดการเป็นเสมือนเครื่องจักรของการปกครอง (Machinery or Government) ซึ่งเป็นเครื่องมือของการบริหารงาน

มุมมองกระบวนการจัดการมีจุดอ่อนหลายอย่าง ประการแรก สนใจรายละเอียดมากไปจนลืมเป้าหมายใหญ่ของการบริหารภาครัฐ ประการที่สอง ยึดมั่นในหลักเหตุผลมากเกินไป จนไม่สนใจ พฤติกรรมด้านอื่น ประการที่สาม ให้ความสำคัญกับลำดับชั้นบังคับบัญชามากเกินไปซึ่งมีค่าเท่ากับ สนับสนุนระบอบอำนาจนิยมและไม่ใช่วิธีการบริหารที่ดีที่สุดเสมอไป ประการที่สี่ เชื่อแนวคิดเรื่องการบริหารที่สามารถใช้ได้ทุกหนทุกแห่ง (Generic Concept of Administration) มากเกินไปจนอาจใช้กับการบริหารภาครัฐได้ไม่มาก ประการที่ห้า ถูกวิจารณ์ มากว่าสนใจค่านิยมและการเมืองน้อยเกินไป จนอาจลืมว่าเทคนิคและกระบวนการจัดการที่จริงก็เป็นการเมือง คือ เป็นผลประโยชน์ของผู้เชี่ยวชาญ และผู้บริหาร ประการที่หก ประการสุดท้ายการยึดความเป็นวิชาชีพนั้นทำให้มองแคบและให้ ความสำคัญเฉพาะความเข้มแข็งของชนชั้นนำ

๔. มุมมองพฤติกรรม (The Behavioral Perspective)

มุมมองพฤติกรรมเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการของสังคมศาสตร์ซึ่งพัฒนามาอย่างยาวนานนับตั้งแต่สมัยกรีกโบราณจนถึงศตวรรษที่ ๒๐ ทั้งนี้ เพื่อสร้างทฤษฎีมนุษย์ที่เป็นหนึ่งเดียว (A Unified Theory of Man) ที่เรียกว่า “พฤติกรรมศาสตร์” (Behavioral Science) สำหรับอิทธิพลต่อรัฐประศาสนศาสตร์มีในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเป็นผลรวมมาจากหลายสาเหตุ ประการแรกคือ ความเป็นระบบราชการของโลกสมัยใหม่ ทำให้คนเป็นกังวลว่าจะสูญเสียความเป็นมนุษย์ เช่น เกิด ความเดียวดายและไร้คุณค่ามากขึ้น ประการที่สอง ภูมิปัญญาของรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนว ประเพณี คือหลักการบริหารนั้น ถูกท้าทาย ประการที่สาม ความรู้ทางสังคมศาสตร์แพร่กระจายมาก ขึ้นซึ่งเป็นผลงานของนักสังคมวิทยา นักจิตวิทยาและนักจิตวิทยาสังคม ประการที่สี่ การแสวงหา ความรู้แบบวิทยาศาสตร์มีมากและได้รับการยกย่องมากขึ้นจึงมีนำไปสู่การพัฒนาความเป็นศาสตร์ทาง พฤติกรรม และประการที่ห้า ประการสุดท้ายคอมพิวเตอร์เจริญมากขึ้นจนกลายเป็นเครื่องมือใหม่ ๆ ในการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์เติบโตมากในรัฐศาสตร์ และมีอิทธิพลต่อรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องทางด้านสังคมศาสตร์ มุมมองพฤติกรรมของรัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอก พร้อมทั้งเป็นแนวคิดและวิธีปฏิบัติใหม่ ๆ ทางด้านการบริหาร

หนังสือพฤติกรรมการบริหารที่ต่อสู้จนฝ่าด่านรัฐประศาสนศาสตร์ยุคคลาสสิกออกมาได้ คือ หนังสือของ เฮอร์เบิร์ต เอ ไซมอน (Herbert A. Simon) ชื่อ “Administrative Behavior” ไซมอนเห็นว่า หลักการบริหารที่นักคิดคลาสสิกอธิบายมานาน เช่น ประสิทธิภาพการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ลำดับชั้นการบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่และการควบคุมนั้น เป็นเพียง “สุภาษิต” (Proverb) ซึ่งเป็นแนวที่ปฏิบัติได้บางสถานการณ์ ไม่ใช่ทั้งหมด ไซมอนให้ความสำคัญ

กับนักจิตวิทยาการเลือกของมนุษย์ (Psychology of Human Choice) เขาเห็นว่าองค์การไม่ใช่เครื่องจักร แต่เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาและสร้างทางเลือก ไซมอน เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การแก้ปัญหา (Problem-Soving) ภาระสำคัญของนักบริหารคือการตัดสินใจ (To Make Decisions) ซึ่งเป็นการรับรู้ปัญหา นำข้อมูลไปใช้แก้ปัญหาสนใจคนและปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการแก้ปัญหา จากนั้นจึงทำการตัดสินใจ ไซมอนเห็นว่าการตัดสินใจเป็นข้อเท็จจริงเวลาหนึ่งขององค์การ อย่างไรก็ตามการท้าทายของไซมอนไม่ถึงกับเป็นการปฏิวัติรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ทิ้งสาระสำคัญไว้ คือ ช่วยให้รับรู้ว่ามีค่านิยมในรัฐประศาสนศาสตร์ ช่วยให้เกิดการนิวิจัยมาใช้ในรัฐประศาสนศาสตร์ และก่อให้เกิดวิกฤตเอกลักษณ์ (Crisis of Odentity) ซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ไม่ได้ในเวลาต่อมา

มุมมองพฤติกรรมไม่ใช่ทฤษฎีทางการเมือง การปกครองหรือรัฐประศาสนศาสตร์โดยตรง แต่เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดเหมือนกันตรงที่พยายามพัฒนาความรู้ในสาขา นั้น ๆ ไปสู่ความเป็นวิทยาศาสตร์ ลักษณะเด่นของความคิดและเป้าหมายสำคัญของนักวิชาการแนวนี้มี ๖ ประการคือ

๑) พยายามแสวงหาแบบแผนและกฎเกณฑ์ทางการเมืองและการปกครอง

๒) สนใจพิสูจน์เพื่อหาข้อสรุปทางทฤษฎีโดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Data)

๓) เป็นที่รู้กันว่ามีเทคนิคเฉพาะเป็นของตัวเอง

๔) ให้ความสำคัญกับการวิจัยเชิงปริมาณ

๕) มีความคิดว่าการวิจัยต้องทำอย่างเป็นระบบ เพราะปรากฏการณ์ต่าง ๆ เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด

๖) เชื่อว่าความรู้ทางทฤษฎีควรมาก่อนการนำไปปฏิบัติ

มุมมองประวัติศาสตร์เน้นอดีต แต่มุมมองพฤติกรรมไม่สนใจสิ่งที่เกิดมาแล้วหากสนใจสิ่งที่เป็นอยู่ ณ ที่ตรงนี้และเดี๋ยวนี้ ความแตกต่างระหว่างมุมมองพฤติกรรมกับมุมมองกฎหมายและมุมมองกระบวนการจัดการก็ต่างกันตรงที่มุมมองกฎหมายเน้นที่ปทัสถานและค่านิยม ส่วนมุมมองพฤติกรรมพยายามแยกคุณค่าเชิงจริยธรรมกับความเป็นจริงในเชิงประจักษ์ออกจากกัน ส่วนทางด้านมุมมองกระบวนการจัดการก็เน้นรายละเอียดของเทคนิคและรูปแบบโครงสร้างองค์การ แต่มุมมองพฤติกรรมสนใจการปฏิสัมพันธ์ของคนและสภาพแวดล้อมขององค์การ

มุมมองกระบวนการจัดการสนใจแนวคิดบางอย่างโดยเฉพาะ เช่น การตรวจสอบได้ (Accountability) อำนาจหน้าที่ (Authority) การสั่งการ (Command) การควบคุม (Control) ต้นทุน (Costs) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ประสิทธิภาพการผลิต (Productivity) อรรถประโยชน์ (Utility) และงาน (Work) แต่มุมมองพฤติกรรมเน้นคนละด้าน เช่น ความวิตกกังวล (Anxiety) ทัศนคติ (Attitude) การสื่อสาร (Communication) ความขัดแย้ง (Conflict) ความต้องการของมนุษย์ (Needs) อิทธิพล (Influence) ปฏิสัมพันธ์ (Interaction) การจูงใจ (Motivation) และการรับรู้ (Perception)

มุมมองพฤติกรรมมีจุดอ่อนหลายอยางทำนองเดียวกันกับมุมมองอื่น ๆ นั่นคือ ประการแรก การให้ความสำคัญกับทฤษฎีและสิ่งที่เป็นนามธรรมมักยิ่งให้เกิดปัญหาทางวิชาการและละเลยการนำทฤษฎีไปปฏิบัติ ประการที่สอง นักพฤติกรรมในสาขารัฐประศาสนศาสตร์มักสนใจ องค์การเอกชนมากกว่าหน่ายงานภาครัฐ ประการที่สาม การเลือกหัวข้อวิจัยทางพฤติกรรมได้รับ อิทธิพลมาจากระเบียบวิธีการมากกว่าความสำคัญทางสังคม และประการที่สี่ ประการสุดท้าย การวิจัยและการปฏิรูปการบริหารเน้นวิธีทางพฤติกรรม เช่น การวิจัยสำรวจ การแก้ไขพฤติกรรม การพัฒนาองค์การ ซึ่งมักทำให้คนกลัวสูญเสียอิสรภาพและสิทธิส่วนตัว

๕. มุมมองการเมือง (the perspective of politics)

มุมมองการเมืองในทางรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง มุมมองทางด้านความขัดแย้งและการแก้ปัญหาความขัดแย้งการบริหารมีความขัดแย้งมากมาย เช่น การวางแผนเมือง การกำหนดค่าจ้าง การขึ้นภาษีการออกระเบียบเงินบำนาญ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การสร้างถนนและทางด่วน การกำหนดที่ตั้งห้างสรรพสินค้า ท่าอากาศยาน การให้สวัสดิการ การออกใบขับขี่ ใบอนุญาตธุรกิจ ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เพราะการบริหารภาครัฐเป็นการให้บริการสินค้าสาธารณะ (Common Good) ซึ่งประชาชนมีความต้องการส่วนตัวอยู่มากมาย

การแก้ปัญหาความขัดแย้งไม่ได้เป็นเพียงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภายนอก แต่อาจเกี่ยวข้องกับเครือข่ายความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานภาครัฐด้วย หน่วยงานภาครัฐอาจสร้างอาณาจักร (Empire Building) คือ พยายามขยายอำนาจแทนที่หน่วยงานอื่น อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานเพราะมีพื้นฐานต่างกัน เช่น ตำรวจกับประชาสงเคราะห์ นักวางผังเมืองกับวิศวกร ยิ่งกว่านั้นอาจเกิดความขัดแย้งภายในระหว่างกลุ่มที่มีเอกลักษณ์ต่างกัน เช่น นักสังคมสงเคราะห์ที่เน้นการบริการ กับนักวิเคราะห์งบประมาณและนักบัญชีต้นทุนที่สนใจการเก็บภาษีหากความขัดแย้งดังกล่าวมีผลต่อการตัดสินใจหรือความสามารถในการทำงาน ก็จะกลายเป็นปัญหา ร้ายแรงที่ต้องรีบหาทางแก้ไข

มุมมองการเมืองไม่ได้สนใจกระบวนการบริหารโดยตรง แต่สนใจปัญหาความอยู่รอดขององค์การซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก อันได้แก่ สภาพแวดล้อม และปัจจัยภายในอันได้แก่ ความสัมพันธ์ต่าง ๆ ภายในหน่วยงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง

สหรัฐอเมริกาช่างที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่และสงครามโลกครั้งที่สองเมื่อ ทศวรรษ ๑๙๓๐ และ ๑๙๔๐ นั้น รัฐบาลต้องเล่นการเมืองเป็นอย่างมากเพราะต้องใช้อำนาจเพื่อจัดสรร ผลประโยชน์ ระงับความขัดแย้ง ของกลุ่มผลประโยชน์ และตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มต่างๆ และถูกเรียกร้องให้สร้างความยุติธรรมแก่สังคม หน่วยงานรัฐบาลเข้าไปรุกล้ากิจการของประชาชน การแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกันเป็นจริงน้อยลงเรื่อย ๆ

การเปลี่ยนแปลงข้างต้นทำให้นักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์เรียกร้องให้การเมืองกับการบริหารกลับมาสัมพันธ์กัน แต่จนทศวรรษ ๑๙๖๐ ความสัมพันธ์นี้ก็ยังกลับคืนไม่เต็มที่ ตำรารัฐประศาสนศาสตร์บางเล่มและหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์บางแห่งยังพูดถึงการเมืองน้อยมาก ความแตกแยกระหว่างนักรัฐศาสตร์กับนักรัฐประศาสนศาสตร์ยิ่งกว้างขึ้น

นโยบายของนักการเมืองมุ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น นโยบายสงครามความยากจน (War on Poverty) ของประธานาธิบดีจอห์นสันเมื่อกลางทศวรรษ ๑๙๖๐ นั้นเน้นองค์การและการจัดการ แต่ไม่ได้คำนึงถึงความอยู่รอดของหน่วยปฏิบัติทำนองเดียวกันการนำเทคนิคการจัดการใหม่ ๆ มาใช้ เช่น ระบบ PPB (Planning, Programming Budgeting) เพื่อแก้ปัญหาทางการเมือง อันได้แก่ อำนาจและการจัดสรรทรัพยากรให้แก่สังคมส่วนสมัยนิกสันก็ปฏิรูปโครงสร้างการคลังท้องถิ่นใหม่ เพื่อแบ่งรายได้ไม่ให้ท้องถิ่นเข้มแข็งเกินไป

สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นน้อย ทั้งคาดหวังว่ารัฐบาลจะทำอะไรไม่มากจึงเป็นการถูกต้องที่คิดว่าการบริหารภาครัฐไม่ใช่เรื่องการเมือง ว่าตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๗๐ เป็นต้นมา เกิดความวุ่นวายและการท้าทายที่ผลักดันให้การเมืองกับการบริหารต้องกลับมาสัมพันธ์กัน บทบาทของนักวิชาการถูกท้าทาย เช่น องค์การอิสระถูกต่อต้านเพราะไม่ตอบสนองต่อความต้องการใหม่ ๆ ของสังคม การบริหารเมืองถูกท้าทายจากแรงผลักดันต่าง ๆ เช่น ความต้องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายและระเบียบ การให้บริการการเคหะ การขนส่งแรงงานสัมพันธ์ โอกาสการทำงาน ต้นทุนที่สูงขึ้นของรัฐบาลและการต่อต้านจากผู้เสียภาษี การบริหารทุกระดับมีการเมืองเกิดขึ้น ได้แก่ ประชาชนเรียกร้องมีส่วนร่วมมากขึ้น กระจายอำนาจตัดสินใจมากขึ้น พนักงานรวมตัวกันเป็นสหภาพกันมากขึ้นและต้องการรับบริการที่เท่าเทียมกันมากขึ้น

แนวโน้มนี้เห็นได้จากรายงานของสมาคมวิชาการแห่งชาติทางรัฐประศาสนศาสตร์ (National Academy lf Public Administration) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสำรวจทัศนคติผู้นำทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั่วประเทศ ๘๐ คน รายงานนี้ สรุปว่า ผู้บริหารในอนาคตจะต้องเป็นผู้นำทางศีลธรรม (Moral Leader) เป็นตัวแทน (Broker) และเป็นผู้ประสานงาน (Coordinator) มากกว่าเป็นนายหรือเป็นผู้ออกคำสั่ง ผู้บริหารและทีมต้องมีความสามารถต่อรองและมีบทบาททางการเมือง เพราะต้องติดต่อกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่แข่งขันกัน ต้องเข้าใจกระบวนการบริหารและกระบวนการเมืองที่เกี่ยวข้อง เป็นอย่างดี

ข้อวิจารณ์มุมมองการเมืองมาจากคนที่หวนนึกถึงความยิ่งใหญ่ของกระบวนการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ เพราะตามหลักนั้นรัฐประศาสนศาสตร์ต้องการความลงรอย ความเป็นระเบียบและความสามารถคาดการณ์ได้ แค่สำหรับการเมืองแล้ว หมายถึง ความขัดแย้ง ความกำกวม และความไม่แน่นอน การสนใจแก้ปัญหาความขัดแย้งอาจทำให้หลงเสน่ห์ของการเมืองมากเกินไป ค่านิยม ประชาธิปไตย ความเป็นธรรมและมนุษยนิยมเป็นสิ่งดี แต่ก็ไม่ควรลืมค่านิยมทางการบริหาร โดยเฉพาะความเป็นระเบียบเรียบร้อยและประสิทธิภาพ

๖. มุมมองภาวะนิเวศ (the perspective of ecology)

มุมมองภาวะนิเวศเกิดช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จากการที่นักวิชาการพยายามหนีจากกระบวนการจัดการและอิทธิพลของนักคิดสมัยคลาสสิก มุมมองนี้ประยุกต์มาจากชีววิทยาที่มองว่าสิ่งมีชีวิตกับสิ่งแวดล้อมต้องพึ่งพาอาศัยกัน เริ่มเมื่อประมาณปี ค.ศ.๑๙๔๕ เมื่อนักสังคมศาสตร์เริ่มสนใจความสัมพันธ์ตอบโต้กันระหว่างคน สถาบัน สภาพแวดล้อมทางกายภาพและสังคม เช่น ปี ค.ศ. ๑๙๔๖ อเล็กซานเดอร์ เอช เลห์ตัน (Alexander H. Leighton) ชี้ให้เห็นว่า หน่วยบริหารเป็นส่วน หนึ่งของหน่วยงานทางสังคมที่หน่วยบริหารดำเนินการอยู่ในนั้น ต่อมา ปี ค.ศ. ๑๙๔๗

จอร์น เอ็ม กาวส์ (John M. Gaus) เขียนหนังสือที่มีบทนำชื่อ “The Ecology lf Goverment” ในบทนี้ กาวส์ เสนอปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เขาเรียกว่า “วัตถุดิบของการเมือง”(Raw Materials lf Politics) ได้แก่ คน (People) พื้นที่ (Area) โครงสร้างสังคม (Social Structure) เทคโนโลยี (Techonlogy) อุดมการณ์ (Ideology) และภัยพิบัติ (Catastrophe) ถัดมาเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๘ เชสเตอร์ ไอ บาร์ นาร์ด (Chester I. Barnard) เขียนหนังสือที่มีชื่อเสียง ชื่อ“The Functions of the Executive ” ในหนังสือเล่มนี้ บาร์นาร์ด มององค์การเป็นระบบ เขาเห็นว่า การตัดสินใจเป็นหน้าที่ที่ทำเพื่อรักษา ความสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ขององค์การกับโลกภายนอก

สภาพแวดล้อมไม่ได้เป็นตัวกำหนดโครงสร้าง กระบวนการ พฤติกรรมและผลงานของการบริหาร แต่เป็นสิ่งบีบบังคับ (Constrains) นักรัฐประศาสนศาสตร์อาจมองว่ามีสิ่งต่าง ๆ ที่มาจากสภาพแวดล้อม เช่น ปัญหาที่จะต้องแก้ ทางเลือกที่เป็นไปได้ ทรัพยากรที่จะใช้ และความสนับสนุน หรือคัดค้านนโยบาย ยิ่งกว่านั้นภายในสภาพแวดล้อมก็มีลูกค้าที่ต้องการรับบริหาร มีตลาดที่กำหนด ราคาสินค้าและบริการ มีกลุ่มผลประโยชน์ที่สนใจการทำงานของภาครัฐและสถาบันอื่น ๆ สภาพแวดล้อมยังเป็นตัวตัดสินผลลัพธ์การปฏิบัติงานของภาครัฐว่าถูกต้องหรือไม่

ผู้บริหารไม่ได้ทำตามสภาพแวดล้อมอย่างเดียว ยังมีอิสรภาพและสามารถใช้ดุลพินิจได้ แต่การบริหารเหมือนชีววิทยา นั้นคือ หากมีการเปลี่ยนแลปงปะทุขึ้นก็จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและขยายออกไปไกล จนอาจขัดขวางไม่ได้และทำลายความสมดุลของภาวะนิเวศสภาพที่เป็นภัยดังกล่าว ผู้บริหารไม่มีอิสรภาพและไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้

มุมมองภาวะนิเวศมีลักษณะเด่นอยู่ ๓ ประการ คือ

๑. สนใจการเปลี่ยนแปลงมากกว่าการรักษาเสถียรภาพ

๒. มุ่งวิเคราะห์ระดับมหภาค (Macro) มากกว่าระดับจุลภาค (Micro) และ

๓. สนใจผลลัพธ์ (Consequences) มากกว่าวิธีการ (Methods)

ตัวอย่าง หากศึกษาหน่วยการปกครองท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environment) อาจได้แก่ สิ่งอำนวยความสะดวก เขตพื้นที่รับผิดชอบ ระบบการขนส่งคมนาคม สาธารณสุขและความปลอดภัย สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (Economic Environment) อาจได้แก่ ระดับรายได้ของชุมชน ความยากจนและการว่างงาน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและราคา สินค้าและบริการ สภาพแวดล้มทางการเมือง (Political Environment) อาจได้แก่ ความสัมพันธ์กับ หน่วยราชการอื่น กลุ่มผลประโยชน์ อิทธิพลของสื่อมวลชน ทัศนคติของประชาชนต่อการปกครอง และนักการเมือง อำนาจของท้องถิ่น และบรรยากาศทางการเมือง สภาพแวดล้อมทางสังคม (Social Environment) ได้แก่ ลักษณะประชากร ความหนาแน่นของประชากร ความสัมพันธ์ทางเชื้อชาติ และแบบแผนความสัมพันธ์ของกลุ่มคนสภาพแวดล้อมทางจิตวิทยา (Psychological Environment) อาจได้แก่ สติปัญญา ความมั่นคงทางอารมณ์ บุคลิกภาพของคนชุมชนและพนักงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางอุดมการณ์และปรัชญา (Ideological and Philosophical Environment) อาจได้แก่ ทัศนคติและความเชื่อของชุมชนต่อการเปลี่ยนแปลง เสถียรภาพทางการเมือง ความรับผิดชอบ ของพลเมือง ความเป็นอิสระและการพึ่งพาอาศัยกัน ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมและลักษณะทาง อุดมการณ์และปรัชญาอื่น ๆ

วิเคราะห์ในมุมมองภาวะนิเวศมีประโยชน์ แต่มีข้อควรระวัง ๔ ประการ คือ ประการแรก มุมมองภาวะนิเวศอาจสนใจรัฐประศาสนศาสตร์ที่กว้างเกินไป ประการที่สอง ควรหาทางแยกวัดและวิเคราะห์ผลกระทบของปัจจัยภาวะนิเวศที่มีต่อรัฐประศาสนศาสตร์ไม่เช่นนั้นอาจหลงอยู่กับข้อมูลที่ ไม่เกี่ยวข้องหรือขัดแย้งกัน ประการที่สาม ต้องมีความรู้ทางสังคมศาสตร์อย่างกว้างขวางจึงจะใช้ แนวทางนี้ได้ผล และประการที่สี่ แนวทางนี้มีทฤษฎีมากซึ่งอาจทำให้เป็นนามธรรมและนำไปปฏิบัติ ไม่ได้

๗. มุมมองเปรียบเทียบ (The Comperative Perspective)

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์หลีกเลี่ยงการเปรียบเทียบไม่ได้ หน่วยงานหนึ่งอาจดีกว่าหน่วยงานหนึ่ง หรือ ผู้บริหารคนหนึ่งอาจรับผิดชอบมากกว่าผู้บริหารอีกคนหนึ่ง หรือผู้บริหารประเทศหนึ่งอาจบริหารแบบราชการมากว่าผู้บริหารอีกประเทศหนึ่ง ในการปฏิบัติจริง เมื่อนำวิธีการจากที่อื่นมาใช้ถือว่าเป็นการเปรียบเทียบในตัว การเปรียบเทียบและนำความรู้มาใช้จึงต้องตระหนักถึง ความแตกต่างทางด้านภาวะนิเวศทั้งความแตกต่างและความเหมือนของแต่ละแห่ง ดังนั้น มุมมองการ เปรียบเทียบกับภาวะนิเวศจึงสัมพันธ์กัน

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์คลาสสิก คือ ขบวนการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์และการมององค์การเหมือนเครื่องจักรถูกท้าทายอย่างมาก การท้าทายอันหนึ่งในนั้น คือ การเกิดมุมมองเปรียบเทียบ สาเหตุก็เพราะประการแรก ความรู้หลักการบริหารต่าง ๆ สมัย คลาสสิกนั้นไม่ตรงกับความต้องการแก้ปัญหาในเวลานั้น ประการที่สอง เกิดการวิพากษ์ความรู้ คลาสสิก ซึ่งจูงใจให้เชื่อเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเด็นที่ว่าความรู้สมัยคลาสสิกไม่ได้ผ่านการทดสอบ ประการที่สาม รัฐศาสตร์ มีการศึกษาเชิงพฤติกรรมและการเปรียบเทียบเกิดขึ้นซึ่งมีอิทธิพลต่อนักรัฐประศาสนศาสตร์บาทคน ประการที่สี่ เกิดกระบวนการพัฒนา (Development Movement) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างองค์การสหประชาติกับมหาวิทยาลัยและนักธุรกิจในสหรัฐอเมริกา ระดมผู้เชี่ยวชาญทางรัฐประศาสนศาสตร์และสาขาอื่นออกไปให้ความช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนา ประการที่ห้า ประการสุดท้าย เกิดการพัฒนาความรู้ใหม่ในสหรัฐอเมริกาโดยการวิจัยการกำหนดนโยบายและการบริหารทั้งระดับรัฐและประเทศและพบความรู้ใหม่และซับซ้อนที่เกี่ยวพันกับตัวแปรทางเศรษฐกิจ การเมือง และภูมิศาสตร์ในการบริหาร

การศึกษาเปรียบเทียบใช้วิธีการวิเคราะห์ (Mode of Analysis) เป็นวิธีหลักการเปรียบเทียบไม่ได้เพียงหาความเหมือนและความต่าง แต่ต้องสร้างกรอบอ้างอิง (Frame of Reference) ที่สามารถอธิบายเหตุผลของความเหมือนและความแตกต่างได้ด้วย การอธิบายดังกล่าวจึงสรุปได้คือ

๑. แนวคิดนามธรรม (Abstract Concepts) ที่ทำให้เกิดข้อสรุปและสมมุติฐานเกี่ยวกับ หน่วยที่ศึกษา เช่น การศึกษาเปรียบเทียบระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ๒ แห่ง ซึ่งจำแนกประเด็น การเปรียบเทียบเป็นเรื่อง ๆ เช่นการกำหนดตำแหน่ง การคัดเลือก การประเมินผลงานและการฝึกอบรม เป็นต้น

๒. เกณฑ์ความเกี่ยวข้อง (Criteria of Relevance) ซึ่งเป็นข้อทฤษฎี (Propositions) ที่อธิบาย แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ที่ศึกษา เช่น ข้อทฤษฎีที่ว่ายิ่งมีการฝึกอบรมก็ยิ่ง ปฏิบัติงานดีขึ้น

ดังนั้นโดยสรุปแล้ว มุมมองเปรียบเทียบในรัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. เปลี่ยนจากการอธิบายถึงสิ่งที่ควรทำมาเป็นการสนใจถึงสิ่งที่เป็นอยู่

(What is) และเหตุผลที่เป็นเช่นนั้น (Why it is)

๒. เปลี่ยนจากการศึกษาที่ริกส์ (Riggs) เรียกว่า "ภาพอุดมคติ"

(Ideographic) เป็น "การอธิบายที่ใช้ได้กับทุกอย่าง" (Nomothetic) คือเน้นการศึกษากรณีศึกษาและสถานการณ์ที่เป็นเรื่อง ๆ น้อยลง หันมาศึกษาเพื่อหาข้อสรุป ทางทฤษฎีที่สามารถพิสูจน์ได้ (Testable Generalizations) มากขึ้น

๓. การเปลี่ยนการการศึกษาที่ไม่คำนึงถึงภาวะนิเวศ (Nonecological)

มาเป็นตัวคำนึงถึงภาวะนิเวศ (Eocological) ซึ่งสนใจปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารกับสภาพแวดล้อมมากขึ้น

๒.๓ เนื้อหาวิชาของรัฐประศาสนศาสตร์

ในบทความเรื่อง "The Study of Administration" ของวอลโด อธิบายว่า หลังจากที่รัฐประศาสนศาสตร์ถูกวิพากษ์ในทศวรรษ ๑๙๔๐ แล้วรัฐประศาสนศาสตร์ก็ขาดความเชื่อมั่นในความรู้ของตัวเอง นักวิชาการหลายคนแข่งขันกันเสนอแนวทางการศึกษาหรือจุดเน้นใหม่แก่รัฐประศาสนศาสตร์ แต่ก็ยังไม่มีแนวทางใดเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป รัฐประศาสนศาสตร์เติบโตมาโดยอาศัยแหล่งที่มาหลายแหล่ง ทั้งทางด้านข้อมูล แนวคิด มุมมองและสังคมศาสตร์สาขาต่าง ๆ เนื้อหาและจุดเน้นเหล่านี้โดยหลักแล้วจึงเหลื่อมกันและเกี่ยวพันกันไป ส่วนการแยกออกเป็นส่วน ๆ นั้น วัตถุประสงค์ก็เพื่อการอภิปรายเป็นหลัก สำหรับ Dwight Waldo ได้แยกเนื้อหาวิชาของรัฐประศาสนศาสตร์เอาไว้ ๗ เรื่อง ดังนี้[๖]

๑. ความต่อเนื่องของความรู้ดั้งเดิม (Continuation of the Traditional) แม้ว่าความรู้ดั้งเดิมของรัฐประศาสนศาสตร์ คือ หลักการบริหาร จะถูกวิพากษ์มากในช่วงทศวรรษ ๑๙๔๐ แต่ก็ยังถือว่าเป็นความรู้ที่เก่าแก่ของรัฐประศาสนศาสตร์ นักวิชาการและอาจารย์ส่วนใหญ่ยังใช้ความรู้เก่าแต่ก็มักวิจารณ์และเสนอความรู้ใหม่เข้าไปด้วย ตัวอย่าง อาจารย์ส่วนใหญ่ยังสอนทฤษฎีองค์การเมื่อทศวรรษ ๑๙๓๐ เพราะเป็นเนื้อหาที่ยอมรับกันทั่วไปและมีความสำคัญต่อการปฏิบัติ แต่ก็วิจารณ์ความรู้หลักการบริหารและนำความรู้อื่นเพิ่มเข้าไปอีก ไม่มีอาจารย์คนไหนพูดถึงหลักการบริหารอย่างมั่นใจ แต่เวลาสอนก็ยังชอบที่จะพูดเรื่องการจัดการและประสิทธิภาพซึ่งเป็นเนื้อหาความรู้ดั้งเดิมอยู่ดี

---

[๖] Waldo, Dwight, The Enterprise of Public Administration, (California : Chandler & Sharp Publishers. Inc., 1981). pp.10-14.

๒. การเมืองและการกำหนดนโยบาย (Politics and Policy Making) ความเชื่อที่ว่า การบริหารภาครัฐ คือ การจัดการกับปัญหาประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ นั้น เป็นลักษณะของรัฐประศาสนศาสตร์สมัยเก่า แต่นักรัฐประศาสนศาสตร์สมัยหลังสมครามโลกมีความเห็นต่างไปโดยสิ้นเชิง ส่วนใหญ่ยอมรับกันว่าการเมืองและการกำหนดนโยบายยังเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการบริหารระดับสูง เห็นได้จากากรศึกษาต่าง ๆ เช่น ไซมอน (Simon) กำหนดให้ประเด็นทางค่านิยม (Valuational) มีความสำคัญเทากับข้อเท็จจริง (Factual) หรือ พอล แอ็ปเพิลบี (Paul Appleby) ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่โต้ตอบกันของการเมืองกับการบริหารในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นักวิชาการบางคน เช่น นอร์ตัน อี ลอง (Norton E. Long) เน้นเรื่องการเมืองในการบริหารและถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการบริหาร ส่วนบางคน เช่น เอ็มเม็ต เรดฟอร์ด (Emmette Redford) พยายาม ชี้ให้เห็นถึงประเด็นทางจริยธรรมหรือนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับประเด็นทางเทคนิค

๓. พัฒนาการของกรณีศึกษา (Development of a Case Method) เป็นพัฒนาการที่เกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลก อันเป็นผลที่ต่อเนื่องมาจากการหันมายอมรับความสมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมือง ก่อนนี้เคยมีโครงการกรณีศึกษามาก่อนแล้ว แต่ช่วงกลางทศวรรษที่ ๑๙๔๐ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้นำกลับมาพัฒนาใหม่ จนปี ค.ศ. ๑๙๕๑ จึงพัฒนามาเป็นโครงการกรณีศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัย (Inter-University Case Program) สาเหตุเป็นเพราะนักรัฐประศาสนศาสตร์ไม่พอใจการศึกษาแบดั้งเดิมที่ไม่สะท้อนภาพความจริง การศึกษารายกรณีเป็นการบรรยายเรื่องราวการบริหารตามความเป็นจริงเป็นเรื่อง ซึ่งเขียนจากข้อมูลที่มาจากแหล่งต่าง ๆ หลายแหล่ง ลักษณะการเขียนก็ต้องทำให้น่าสนใจ แต่ต้องเป็นกลาง ซึ่งมักสร้างตัวละครขึ้นมา โดยนำเสนอ สถานการณ์ทั้งหมด เช่น เรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ หรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือ การเมือง หรือการกำหนดนโยบาย ซึ่งไม่ใช่เรื่องทางเทคนิคโดยตรง

๑. มนุษยสัมพันธ์ จิตวิทยาและสังคมวิทยา (Human Relations, Psychology and Sociology) ช่วงปลายทษวรรษ ๑๙๒๐ มีการทดลองอย่างต่อเนื่องที่ดรงงานฮอว์ธอร์น (Hawthorne) ของบริษัทเวสต์เทิร์น อิเล็กทริก (Western Electric Company) ในรัฐชิคาโกประเทศสหัฐอเมริกา ซึ่งมีผลต่อการศึกษาทั้งทางบริหารธุรกิจและรัฐประศาสนศาสตร์ การทดลองนี้ไม่เพียงแสดงให้เห็นว่า การบริหารตามหลักการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์มีข้อจำกัด เพราะเน้นการใช้เงินเป็นตัวจูงใจและการจัดสภาพแวดล้อมการทำงาน แต่ยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยทางจิตวิทยาและสังคมที่กว้างกว่าด้วย การทดลองนี้ทำให้เกิดแนวทางมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และต่อมากลายเป็นหัวข้อสำคัญของการวิจัยในการบริหาร เช่นการศึกษาขวัญกำลังใจ การรับรู้ และทัศนคติในการทำงาน ปัจจัยที่มีผลต่อการรวมกลุ่มและผลต่อการบริหาร ลักษณะความเกี่ยวข้องของกลุ่มอรูปนัย (Informal Group) ที่มีต่อองค์การรูปนัย (Formal Organization) การศึกษาเรื่องภาวะผู้นำความ ขัดแย้ง ความร่วมมือระหว่างกลุ่มหรือองค์การ

๒. ทฤษฎีขององค์การ (Theory of Organization) เมื่อไม่นานมานี้นักวิชาการหันมา สนใจศึกษาองค์การอย่างเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น ทำให้เกิดผลงานจำนวนมากภายใต้ชื่อ "ทฤษฎีขององค์การ" ซึ่งมององค์การเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีแพร่หลาย ทั้งเชื่อว่าพฤติกรรมองค์การมีลักษณะเป็นสากลที่สามารถสร้างทฤษฎีทั่วไปได้ อาทิ นักวิชาการกลุ่มหนึ่งเรียกทฤษฎีที่ตนศึกษาว่า "ทฤษฎีระบบทั่วไป" (General Systems Theory) ซึ่งมองมนุษย์และองค์การเป็นระบบ บางคนสนใจ สร้างทฤษฎีอื่น ขณะที่บางคนเน้นการวิจัยเกี่ยวกับองค์การซึ่งสามารถนำไปใช้กับภาครัฐได้ ทฤษฎีของ องค์การจึงเป็นอาณาบริเวณหนึ่งที่สังคมศาสตร์ในปัจจุบันสนใจและสัมพันธ์ด้วย รวมทั้งทฤษฎีขององค์การยังมีคุณูปการอย่างมากต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อนึ่ง คำว่า "ทฤษฎีขององค์การ" ในที่นี้ ปัจจุบันนิยมเรียกสั้น ๆ ว่า "ทฤษฎีองค์การ " (Organization Theory) หรือใช้ "ทฤษฎี องค์การ" แทนกันได้กับคำว่า "ทฤษฎีขององค์การ"แรปโพพอร์ต (๒๕๔๖ : หน้า ๓๓-๓๔)

๓. รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ (Comparative Public Administration) เป็นสาขาของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีการศึกษาและตั้งความหวังไว้สูงมาก ความสนใจศึกษาในสาขานี้เริ่มขึ้นช่วงสงครามโลกครั้งที่สองและต่อเนื่องมาจนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง สาเหตุมาจาก สหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติและมูลนิธิเอกชน มีโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลัง พัฒนาหลายโครงการ ทำให้นักวิชาการอเมริกันหลายร้อยคนต้องออกไปทำงานต่างประเทศ จึงกระตุ้นให้นักวิชาการสนใจศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อศึกษาลักษณะทั่วไปและหาทางนำเครื่องมือการบริหารของตะวันตกไปใช้ การศึกษาระบบการบริหารเปรียบเทียบกระทำคู่กันกับการศึกษาระบบการเมือง คือ การเมืองเปรียบเทียบ (Comparative Politics) การศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าวกระทำ โดยนักวิชาการรุ่นหนุ่มสาวที่ได้รับอิทธิพลจากการศึกษาเชิงพฤติกรรม ต้องการศึกษาเชิงสหวิทยาการ (Interdisciplinary) และสร้างทฤษฎีที่เป็นสากลเพื่อเชื่อมโยงและรวมรวมความแตกต่างทางวัฒนธรรมทั้งหมดเข้าด้วยกัน

๔. เทคโนโลยีและเทคนิคสมัยใหม่ (New Technologies and Techniques) ปัจจุบันเครื่องมือการบริหารพัฒนาไปเร็วมาก รวมทั้งพัฒนาระบบคิดทางตรรกะในการปฏิบัติและการวิจัยทางการบริหาร ส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ในการทำงานซึ่งมีความรวดเร็ว และแม่นยำ ส่วนระบบคิดทางตรรกะเป็นการพัฒนาทางคณิตศาสตร์และระบบการคิดหาเหตุผลกึ่งคณิตศาสตร์ การพัฒนาเหล่านี้เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารทั้งทางตรง และทางอ้อม การพัฒนาทางตรง ได้แก่ การนำเครื่องมือที่มีอยู่ไปใช้งาน ส่วนทางอ้อม ได้แก่ การนำวิธีวิจัยใหม่ ๆ มาใช้ ศึกษาองค์การและการจัดการ ตัวอย่างการวิจัยปฏิบัติการ (Oprations Research) ซึ่งปัจจุบันใช้ใน การบริหารภาครัฐแพร่หลาย เช่นการส่งกำลังบำรุง การบริหารภาษี เป็นต้น

สรุปท้ายบท

ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง พรมแดนทางทฤษฎีในปัจจุบัน ซึ่งนักวิชาการพยายามจำแนกออกมาเพื่อศึกษาและอภิปราย แต่ก็ไม่เห็นตรงกันทั้งหมด อีกทั้งยังสามารถจัดกลุ่มได้หลายแบบ หากมองในแง่มุมของริชาร์ดสันและบอลด์วิน ก็สามารถแบ่งรัฐประศาสนศาสตร์ได้เป็น ๗ มุมมอง คือ ๑. มุมมองการเมือง ๒. มุมมองกฎหมาย ๓. มุมมองกระบวนการจัดการ ๔. มุมมอง พฤติกรรม ๕. มุมมองการเมือง ๖. มุมมองเปรียบเทียบ ๗. มุมมองภาวะนิเวศ

ถ้าจะมองในแง่เนื้อหาวิชาของวอลโด ก็แบ่งเนื้อหาวิชาของรัฐประศาสนศาสตร์ได้ ๗ วิชาหลักๆ คือ ๑. หลักการบริหาร ๒. การเมืองและการกำหนดนโยบาย ๓. กรณีศึกษา ๔. มนุษยสัมพันธ์ จิตวิทยาและสังคมวิทยา ๕. ทฤษฎีขององค์การ ๖. รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ ๗. เทคโนโลยีและเทคนิคสมัยใหม่ หากจะมองในแง่ปัญหาที่รัฐประศาสนศาสตร์เผชิญอยู่ในปัจจุบันก็อาจแบ่งได้เป็น ๕ ปัญหาใหญ่ๆ คือ ๑. ปัญหาจริยธรรมส่วนบุคคล ๒. ปัญหาการเมืองและอำนาจ ๓. ปัญหารัฐธรรมนูญ กฎหมายและนิติปรัชญา ๔. ปัญหานโยบายสาธารณะ ๕. ปัญหาทฤษฎีการเมืองและปรัชญาการเมือง

การสร้างกรอบแนวคิดในการแบ่งและจักกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์ของนักวิชาการอาจไม่ตรงกัน และเหลื่อมกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับการแบ่งของนักวิชาการแต่ละคน และการยอมรับของผู้ศึกษาแต่ละคน แต่ละกลุ่มและแต่ละสังคม ทั้งนี้เพราะที่ได้กล่าวมาตั้งแต่ต้นแล้วว่าการบริหารภาครัฐเป็นกิจกรรมที่ซับซ้อนและเป็นพลวัตที่มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตลอดเวลารวมทั้งเป็นความรู้ที่ถ่ายโอนข้ามไปมาทั่วโลก

สำหรับผู้เขียน มีความเห็นสรุปได้เป็น ๓ ประเด็น คือ ประเด็นแรก หากจะถามว่ารัฐประศาสนศาสตร์ศึกษาอะไร ผู้เขียนคิดว่าควรนำเอาเนื้อหาวิชาของวอลโดไปตอบ เพราะเนื้อหาวิชาที่ วอลโดอธิบายเป็นการลำดับมาตั้งแต่รัฐประศาสนศาสตร์สมัยรกสุดจนถึงสมัยใหม่ และน่าจะยังยึด เป็นกรอบได้จนถึงทุกวันนี้ หรือหากสรุปให้ง่ายกว่านั้น ก็อาจยกเอาแนวการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ไทยที่มหาวิทยาลัยอินเดียนา ของสหรัฐอเมริกา มาวางรากฐานไว้เมื่อทศวรรษ ๑๙๕๐ ก็อาจกล่าวว่า รัฐประศาสนศาสตร์ศึกษาการบริหารภาครัฐ ซึ่งมีสาขาการบริหารพื้นฐานที่เป็นความเชื่อหลัก (Core belief) อยู่ ๓ วิชา คือ การบริหารคน เงินและองค์การ และมีวิชาที่เป็นบริบททางการเมืองและ นโยบายของการบริหารภาครัฐอยู่อีก ๒ วิชา คือ นโยบายสาธารณะ และการบริหารเปรียบเทียบและ การบริหารพัฒนา อย่างไรก็ดี ทางด้านเนื้อหาวิชานี้นักวิชาการไทยบางท่าน

สำหรับในประเด็นที่สอง หากถามว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีแนวทางศึกษาอย่างไร ผู้เขียนเห็น ว่าควรนำมุมมองที่แบ่งโดยริชาร์ดสันและบอลด์วินไปตอบ ได้แก่ แนวประวัติศาสตร์ กฎหมาย กระบวนการจัดการ พฤติกรรม การเมือง การเปรียบเทียบ และภาวะนิเวศ เพราะมุมมองนี้เป็นทั้งแนวทางและสาระของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และน่าจะครอบคลุมกว่าการแบ่งตามแนวอื่น ๆ ไม่ว่าจะแบ่งตามกระบวนทัศน์ (Paradigm) หรือ แนวทางการศึกษา (Approach)

ประเด็นที่สาม ประเด็นสุดท้าย หากถามว่ารัฐประศาสนศาสตร์ควรสนใจประเด็นใดเพิ่มเติม บ้างหรือควรพัฒนาองค์ความรู้ใดเพิ่มบ้าง ผู้เขียนคิดว่าน่าจะนำปัญหาที่รัฐประศาสนศาสตร์เผชิญ ตามที่วอลโดวิเคราะห์ไว้ไปตอบ ซึ่งโยงปัญหาการบริหารอื่น ๆ อีกหลายด้าน เช่น ปัญหาความมั่นคง ความยุติธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชน การศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประเด็นเหล่านี้ที่รัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันกำลังสนใจและจะต้องศึกษาและค้นคว้าอีกมาก

คำถามท้ายบทที่ ๒

๑. จงอธิบายศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์

๒. จงอธิบายความสำคัญของรัฐประศาสตร์ต่อการพัฒนาการบริหารรัฐกิจ

๓. รัฐประศาสนศาสตร์สัมพันธ์ต่อหลักนิติศาสตร์อย่างไร และนักรัฐศาสตร์จำเป็นต้องมีความรู้ทางนิติศาสตร์หรือไม่ อย่างไร จงอธิบาย

๔. วิชารัฐประศาสนศาสตร์ขอบข่ายอย่างไรบ้าง จงอธิบาย

๕. การเมืองกับนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกันหรือไม่ เพราะเหตุใด

๖. การกำหนดขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียอย่างไร จงอธิบาย

๗. มุมมองเปรียบเทียบในรัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะอย่างไร

เอกสารอ้างอิงประจำบท

กมล อดุลพันธ์. **การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘.

วรเดช จันทรศร. **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและการประยุกต์.** พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๓

Ivan L. Richardson and Sidney Baldwin, **Pulic administration : Government in action,** (Ohio : Charles E. Merril Publishing, 1976.

Henry, Nicholas, **Public Administration and Public Affairs /Nicholas Henry,** 9thed., (Pearson Education, Upper Saddle River, New Jersey, 2004.

Waldo, Dwight, **The Enterprise of Public Administration**, (California : Chandler & Sharp Publishers. Inc., 1981.

Waldo, Dwight, "Scope of the Theory of Public Administration" in **Theory and Practice of Public Administration,** ed. James Charlsworth Philadelphia : The American Academy of Political Science, 1968.

บันทึกช่วยจำ

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๓
เรื่อง แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

๑. ความหมายของทฤษฎี

๒. ประเภทของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์

๓. แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๘๗ - ๑๙๕๐

๔. แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๖๐

๕. แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่าง ค.ศ.๑๙๖๐ - ๑๙๗๐

๖. แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประสาสนศาสตร์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๗๐ - ปัจจุบัน

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๓ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถ

๑. บอกความหมายของทฤษฎีได้

๒. อธิบายประเภทของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ได้

๓. อธิบายแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๘๗ – ๑๙๕๐ ได้

๔. อธิบายแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๕๐ – ๑๙๖๐ ได้

๕. อธิบายแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ระหว่าง ค.ศ.๑๙๖๐ – ๑๙๗๐ ได้

๖. อธิบายแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประสาสนศาสตร์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๗๐ – ปัจจุบันได้

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. อาจารย์ผู้สอนยกตัวอย่างงานวิจัยตามความสนใจของนิสิต และ เกริ่นนำความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์มีความหมายอย่างไร

๒. อาจารย์ผู้สอนกล่าวเปิดประเด็นซักถามผู้เรียนให้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับการวิจัย โดยการตอบปากเปล่า เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้เรียนได้ตื่นตัวอยู่เสมอ

๓. คำถามใดที่ผู้เรียนตอบแล้วไม่ชัดเจนพอ ผู้สอนควรอธิบายประเด็นนั้น ๆ เพิ่มเติมเพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ที่ถูกต้อง

๔. ก่อนสอนทุกครั้ง อาจารย์ผู้สอนกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดความสนใจ มีความอยากรู้อยากเห็น

๕. อาจารย์ผู้สอนเสนอแนะให้ผู้เรียนศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสืออื่น ๆ หรือ งานวิจัยอื่น ๆ

๖. เมื่อศึกษาแต่ละบทจบแล้ว อาจารย์ผู้สอนมอบหมายงานให้ผู้เรียนทุกคนไปทำคำถามท้ายบทแล้วนำมาส่งในสัปดาห์ต่อไป

๗. อาจารย์ผู้สอนอธิบายสรุป “ขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์” อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ แล้วผู้สอนสอบถามผู้เรียนในประเด็นที่ได้เรียนมาแล้ว เพื่อเป็นการประเมินผู้เรียนว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัย

๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/รัฐประศาสนศาสตร์ งานวิจัยวิทยานิพนธ์ และวารสารอื่น ๆ เป็นต้น

๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์

๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, นิตยสาร, Internet, Website, งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสาร เป็นต้น

๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น

๒. ด้านทักษะ : ประเมินด้วยการสังเกตการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม

๓. ด้านคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน

๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม

๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงาน เน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

บทที่ ๓
แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่มีเนื้อหาและขอบเขตครอบคลุมหลายเรื่องซึ่ง นักวิชาการมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในการศึกษาทฤษฎีและแนวการศึกษาทางรัฐประคาสน ศาสตร์ว่าควรประกอบไปด้วยอะไรบ้าง ผลดือนักวิชาการแต่ละฟานจะมีวิธีการจัดหมวดหมู่ ทฤษฎีและแนวการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ไม่เหมือนกันทีเดียว

ในบทนี้ผู้เรียบเรียงจะเสนอแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น ๔ ช่วง สมัยที่สำคัญ คือ

๑. แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประคาสนศาสตร์ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๘๗- ๑๙๕๐ ซึ่งถือว่า เป็นทฤษฎีสมัยดั้งเดิมประกอบไปด้วย ทฤษฎีการบริหารแยกออกจากการเมือง และทฤษฎี หลักการบริหาร

๒. แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๖๐ ซึ่งจะ เรียกทฤษฎีกลุ่มนี้ว่าทฤษฎีท้าทาย ซึ่งประกอบไปด้วย ทฤษฎีการบริหารคือการเมือง ทฤษฎีระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ ทฤษฎีมนุษย์สัมพันธ์ และทฤษฎีศาสตร์การบริหาร

๓. แนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๖๐ - ๑๙๗๐ ซึ่ง ประกอบด้วยการปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ และการประชุมที่มินนาวบรูค (Minnowbrook)

๔. แนวคิดทฤษฎีรัฐประคาสนศาสตร์ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๗๐ - ปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ นโยบายสาธารณะ เศรษฐศาสตร์ การเมือง ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยม และการออกแบบองค์การสมัยใหม่

๓.๑ ความหมายของทฤษฎี

คำว่าทฤษฎีถูกนำมาใช้และก่อให้เกิดความสับสนในความหมายที่แท้จริง ขณะเดียวกันก็เกิดความหละหลวมในการดีความหมายแคบ ๆ ในแง่ของการเป็น แนวความคิด (Conceptualization) การเป็นกรอบของความคิด (Conceptual Framework) การศึกษาด้วยวิธีการวิเคราะห์ (Analytical Approaches) รูปแบบจำลองความคิด (Models) และข้อเสนอก่อนเป็นทฤษฎี (Pre-Theories) หรือในถ้อยคำอื่น ๆ ที่มีความหมายที่คล้ายคลึงกันนี้ ฉะนั้นก่อนที่จะทำความเข้าใจถึงความหมายที่แท้จริงของคำว่าทฤษฎี ก็ควรจะได้ กล่าวถึงคำอื่น ๆ ที่ใกล้เคียง เมื่อนำแนวความคิด (Concept) มาเชื่อมโยง เข้าด้วยกันทั้งแนวความคิดที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมจะช่วยก่อให้เกิดสมมติฐาน (Assumption) ขึ้นภายในใจ และนำสมมติฐานเสริมต่อด้วยสมมติฐานต่าง ๆ ส่งเสริมให้เป็นข้อเสนอ (Proposition) เพื่อนำไปพิสูจน์ได้ในการพิสูจน์ขอเสนอนั้นจำเป็นจะต้องเอาข้อสมมติฐานและข้อเสนอต่าง ๆ มาประมวลเป็นข้อสันนิษฐาน (Hypothesis) พิจารณาในเชิงความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์เพื่อนำไปสู่การสร้างตัวแบบ (Models) และกรอบการศึกษา (Paradigm) ยังไม่ยุติและเมื่อพิสูจน์ด้วยระเบียบวิธีการแบบวิทยาศาสตร์แล้วก็อาจก่อให้เกิดเป็นทฤษฎีหรือถ้อยแถลงที่มีลักษณะเป็นจริงโดยทั่วไปได้

๓.๒ ประเภทของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์สนใจศึกษาปทัสถานและค่านิยม รวมทั้งพยายามหล่อหลอม ผู้บริหารให้ยึดถือสิ่งที่ดีและนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผล การมีทฤษฎีช่วยให้ศาสตร์มี ความหมายและเป็นระเบียบ เพราะสามารถสร้างแบบแผนของสิ่งที่เกิดเป็นประจำ หรือน่าจะเป็น และให้สัญลักษณ์ รวมทั้งการเชื่อมโยงที่มีเหตุผล ทฤษฎีทุกทฤษฎี มีวัตถุประสงค์และประโยชน์ วัตถุประสงค์ส่วนใหญ่ คือการเข้าใจ ส่วนประโยชน์ก็คือ การควบคุมสิ่งที่เข้าใจนั้น

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ[๑] ได้กล่าวถึง การแบ่งประเภทของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในทรรศนะของสตีเฟน เค เบลีย์ ไว้ดังนี้

๑. ทฤษฎีพรรณนาและอธิบาย (Descriptive-Explanatory Theory) หมายถึง การบอกลักษณะหรืออธิบายลักษณะของความจริงได้ถูกต้อง เช่น แนวคิดเรื่องลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งสรุปมาจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ หรือนักรัฐประศาสนศาสตร์ยุคแรกอธิบายพฤติกรรมโดยใช้สัญลักษณ์ทางคณิตศาสตร์ การสร้างทฤษฎีประเภทนี้กระทำได้ยากแต่ก็เป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการสร้างทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยอาศัยความรู้ทางด้านมนุษยนิยมและสังคมศาสตร์ หากไม่มีทฤษฎีประเภทนี้ ก็ไม่สามารถพิสูจน์สิ่งต่าง ๆ ได้เนื่องจากการพิสูจน์นั้นต้องอาศัยการพรรณนาและอธิบายก่อน

๒. ทฤษฎีปทัสถาน (Normative Theory) หมายถึง การบรรยายหรืออธิบายถึง รายละเอียดของสิ่งที่ดี (Good) สิ่งที่ควรทำ (Should) หรือสภาพในอุดมคติ (Utopia) ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุด เช่นประสิทธิภาพ (Efficiency) การสนองตอบ (Responsiveness) การตรวจสอบได้ (Accountability) ประหยัด (Economy) ขวัญกำลังใจของพนักงาน (Employee Morale) การกระจายอำนาจ (Decentralization) ความซื่อสัตย์ (Ethical Probity) การสื่อสารภายใน (Internal Communications) นวัตกรรม (Innovation) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ช่วงการควบคุมทางการบริหาร (Manageable Span of Control) รวมทั้งชุดของค่านิยมที่แสดงออกหรือยึดถือ (Articulated or Assumed Values)

อย่างไรก็ดี ในความจริงปทัสถานทางรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในสภาพสับสน ปนเปยากที่จะแยกปทัสถานหนึ่งออกจากอีกปทัสถานหนึ่งได้ รวมทั้งอาจมีค่านิยมหลายอย่างรวมกันเป็นปทัสถานอันใดอันหนึ่ง เช่น ข้าราชการอาจต้องยึดถือค่านิยมความเป็นกลาง ความซื่อสัตย์ การมีน้ำใจในการให้บริการ หรือค่านิยมอื่น ๆ ทั้งหมดนี้รวมกันเป็น ปทัสถานของหน่วยงาน ค่านิยมเหล่านี้มีที่มาซึ่งส่วนใหญ่มาจากทฤษฎีการเมืองและการ

---

๑ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร :: บพิธการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๙), หน้า ๙๙-๑๐๑.

ปฏิบัติจริง ทฤษฎีปทัสถานมีความสำคัญต่อรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะวัตถุประสงค์ สูงสุดของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ คือ การปรับปรุงการทำงาน ซึ่งจะเกิดได้ก็ต้องมีเป้าหมาย เป็นตัวกำหนดแนวคิดและวัดความสำเร็จ เป้าหมายเหล่านี้ได้มาจากทฤษฎีปทัสถาน คือ

๑) ทฤษฎีฐานคติ (Assumptive Theory) แม้จะมีทฤษฎีพรรณาและอธิบาย รวมทั้งทฤษฎีปทัสถานแล้ว การปฏิบัติจริงก็ยังเกิดไม่ได้ ถ้าหากว่าไม่มีทฤษฎีฐานคติ ซึ่งหมายถึงฐานคติเกี่ยวกับธรรมชาติของคนและความสามารถขององค์การ เช่น ความรู้ ทางประวัติศาสตร์หรือภูมิปัญญาทางสุภาษิตหรือศาสนาล้วนแล้วแต่พูดถึงธรรมชาติ ของคน แม้ว่าทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่ไม่ได้พิสูจน์ฐานคติ แต่ก็อาศัยพื้นฐาน ความเชื่อมาจากหลักปรัชญาและประวัติศาสตร์ ทฤษฎีรัฐประคาสนศาสตร์ไม่ได้แสดงฐาน คติออกมาโดยแจ้งชัด แต่ก็มีฐานคติแฝงอยู่ เช่น แนวคิดในการปฏิรูปการบริหาร ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อที่ว่าสถาบันและคนมีความสามารถที่จะปรับปรุงและ เปลี่ยนแปลงได้

๒) ทฤษฎีอุปกรณ์ (Instrumental Theory) เป็นทฤษฎีที่กำหนดขั้นตอนรายละเอียด ของการปฏิบัติ หรือทฤษฎีที่อธิบายถึงเรื่องการกระทำ “อย่างไร” (how) และ “เมื่อใด” (when) ทฤษฎีอุปกรณ์เป็นทฤษฎีเงื่อนไข คล้ายกับประโยชน์ที่ว่า ถ้าหากว่าแล้ว (If-Then) เช่น ถ้าหากว่าระบบบริหารเป็นอย่างนั้นแล้ว จะทำอย่างไร หรือระบุรายละเอียดลงไป เช่น ถ้าหากว่าปัญหาเป็นอย่างนี้แล้ว จะต้องแก้ด้วยการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องกระทำเป็นขั้นตอนเป็นต้น ทฤษฎีอุปกรณ์เป็นประโยชน์มากที่สุดสำหรับการปฏิบัติงาน แต่ทฤษฎีอุปกรณ์จะมีได้จะต้องเข้าใจมีเป้าหมายและมีความเชื่อเบื้องต้นเสียก่อน จึงกล่าวได้ว่าทฤษฎีอุปกรณ์ต้องผ่านการพัฒนามาจากทฤษฎีพรรณาและอธิบายทฤษฎีปทัสถาน และทฤษฎีฐานคติมาตามลำดับ ข้อนี้นี่เองที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างนักทฤษฎีกับการปฏิบัติ เพราะนักทฤษฎีมุ่งสร้างทฤษฎีพรรณนาและอธิบาย ขณะที่นักปฏิบัติต้องการทฤษฎีอุปกรณ์ซึ่งเป็นรายละเอียดของการปฏิบัติ

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่าทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์มีทั้งหมด ๔ ทฤษฎี ซึ่งทฤษฎี ทั้งหมดนี้มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือทฤษฎีพรรณนาและอธิบายตอบคำถาม “อะไร” (what) และ “ทำไม” (why) ขณะที่ทฤษฎีปทัสถานตอบคำถาม “สิ่งที่ควร” (Should) และ “สิ่งที่ดี” (Good) ส่วนทฤษฎีฐานคติเป็น “เงื่อนไขเบื้องต้น” (Pre-Conditions) หรือ “ความเป็นไปได้” (Possibilities) และทฤษฎีสุดท้าย คือ ทฤษฎีอุปกรณ์นั้น เป็นข้อเสนอในการปฏิบัติว่าหากเป็นเช่นนี้แล้วจะทำอย่างไรต่อไป (If-Then Propositions) ทฤษฎีทั้ง ๔ ประเภทมีความสำคัญ และเชื่อมโยงกัน การที่จะมีหลักปฏิบัติออกมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพต้องผ่านเหตุผลต่าง ๆ และวิธีการที่ดี งานจึงจะประสบความสำเร็จ

๓.๓ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๘๗ - ๑๙๕๐

แนวคิดทฤษฎีและแนวการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสต์ในช่วงสมัย ค.ศ. ๑๘๘๗ - ๑๙๕๐ นี้ถ้าศึกษาควบคู่ไปกับพัฒนาการของวิชารัฐประคาสนศาสตร์จะเห็นว่าอยู่ในช่วง เดียวกัน ซึ่งผู้เรียบเรียงเรียกทฤษฎีในสมัยนี้ว่า "ทฤษฎีดั้งเดิม" อีกทั้งต้องการสื่อว่าทฤษฎี เหล่านั้นเป็นทฤษฎีที่เก่าแก่รุ่นแรก ดังจะกล่าวถึงอย่างละเอียดตามลำดับคือ การบริหารแยกจากการเมือง วิทยาศาสตร์การจัดการหลักการบริหารและระบบราชการ

๓.๓.๑ การบริหารแยกออกจากการเมือง (The Politics Administration Dichotomy)

จากที่กล่าวมาในบทที่ ๒ แล้วว่านักวิชาการส่วนมากมีความเห็นร่วมกันว่า จุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ใต้แก่ปี ค.ศ. ๑๘๘๗ ซึ่งเป็นปีที่ วูดโรว์ วิลสัน เขียนบทความชื่อ "The Study of Administration" ขึ้นวิลสันเสนอความเห็นว่าการบริหาร นั้นแยกออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด ทั้งสองไม่ได้ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน การเมืองเป็นเรื่องของการออกกฎหมายและการกำหนดนโยบายที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงที่นักการเมืองมีต่อประชาชน ส่วนการบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความตั้งใจด้วยความเที่ยงธรรม และอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ด้งนั้นการบริหารจึงควรปลอดจากความวุ่นวายของการเมือง

สำหรับวิธีการศึกษาวิชาการบริหารนั้น เราสามารถสร้างหลักการต่าง ๆ ทางการบริหารขึ้นมาได้ หลักการบริหารจะช่วยให้การบริหารงานของรัฐมีคุณภาพสูงขึ้น และยังเป็นหลักการซึ่งสามารถใช้ไดในทุกสังคม สาเหตุที่ทำให้เราสามารถสร้างหลักการการ บริหารทั่วไปขึ้นมาได้เป็นเพราะว่าการบริหารนั้นแยกออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด ทั้งสองไม่ได้ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน ดังนั้นวิชารัฐประศาสนศาสตร์สามารถแยกออกจากการเมืองได้ จึงศึกษาเป็นแบบวิทยาศาสตร์ได้ จากแนวคิดของวิลลันจะเห็นว่าประเทศที่เจริญก้าวหน้าคือ ประเทศที่มีการปกครองที่ดี มีรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่แข็งและมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพและมีเหตุผล พิจารณาในแง่การบริหารงานของรัฐแล้วภาพในสังคมควรจะพยายามจัดระบบการบริหารงานภายในรัฐให้มีคุณภาพสูง

บทความของวิลสัน มีอิทธิพลมากต่อความคิดของนักวิชาการสมัยต่อมา (ระหว่างค.ศ. ๑๙๐๐ - ๑๙๒๖) เช่น แฟรงค์เจ กูดนาว และลีโอนาร์ด ดีไวน์ แฟรงค์ เจ กูดนาว เป็นนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย (๑๘๕๙ - ๑๙๓๙) แต่งหนังสือชื่อ Ploitics and Administration (๑๙๐๐) ซึ่งประกอบด้วย ข้อเสนอแนะสองประการที่สำคัญต่อรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งพิทยา บวรวัฒนา[๒] ได้สรุปไว้ว่า

---

๒ พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗-ค.ศ. ๑๙๗๐), พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓). หน้า ๑๓.

๑. การปกครอง ประกอบด้วยหน้าที่สองประการคือ หน้าที่การเมือง ซึ่งหมายถึงเรื่องนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ และหน้าที่การบริหาร ซึ่งหมายถึงการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ หน้าที่ทั้งสองประการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด (Separation of Powers) โดยทั่วไปแล้วฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการม หน้าที่กำหนดนโยบายรัฐ ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายรัฐ

๒. การปฏิรูปการปกครอง ต้องยอมรับความจริงที่ว่าหน้าที่การเมืองและ หน้าที่การบริหารของรัฐบาลแยกออกจากกันได้ การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและ เรื่องของผลประโยชน์ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ศึกษาเรื่องระบบราชการของรัฐบาลโดยตรง และวิชาการบริหารสามารถเป็นวิทยาศาสตร์ได้กล่าวคือ สามารถหาหลักการบริหารที่เป็นสากลได้สมกับดังคำกล่าวของ กูดนาว ที่ว่า “There is no Republican Way to Build a Road” ซึ่งหมายความว่าการสร้างถนนนั้นมีวิธีที่ดีที่สุดวิธีเดียว ไม่ว่านักการเมืองจะสังกัดพรรคใดก็จะเลือกวิธีสร้างถนนวิธีที่ดีที่สุดเหมือนกันหมดวิธีเดียว

ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ได้เขียนหนังสือชื่อ Introduction to the Study of Public Administration (๑๙๒๖) ซึ่งเป็นตำราเรียนเล่มแรกในต้านรัฐประศาสนศาสตร์ไวท์ได้ขยาย ความคิดเห็นของ วิลสันและกูดนาว ได้อธิบายว่าการบริหารงานรัฐถือว่าเป็นเรื่องของการ จัดการคนและวัตถุเพื่อให้บรรลุเป้าหมายบางประการของรัฐ ไวท์ ได้ขยายความคิดของทฤษฎีการบริหารแยกออกจากการเมือง ซึ่ง**พิทยา บวรวัฒนา**[๓] ได้สรุปไว้ว่า

๑) การเมืองไม่ควรเข้าแทรกแซงการบริหาร

๒) สามารถทำการศึกษาเรื่องการบริหาร และการจัดการโดยอาศัยวิธีการศึกษา แบบวิทยาศาสตร์

๓) วิชารัฐประศาสนศาสตร์สามารถตัดอคติต่าง ๆ ออกได้ (Value-Free) กล่าวคือเป็นวิทยาศาสตร์ได้ การบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง (facts) ขณะที่การเมืองเป็น เรื่องของค่านิยม (Values)

๔) เป้าหมายของการบริหารงาน คือประหยัดและมีประสิทธิภาพ รัฐต้องรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ทั้งนี้รัฐสามารถอาศัยหลักเกณฑ์ขององค์การธุรกิจมาใช้ปรับปรุง การบริหารงานของรัฐให้ดีขึ้นได้ เช่น อาจปฏิรูปโครงสร้างส่วนประกอบของระบบบริหาร ของรัฐให้สอดคล้องกับของเอกชน และอาจดำเนินการสนับสนุนให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่าย ตุลาการรวมทั้งกระบวนการประชาธิปไตยสามารถควบคุมระบบบริหารงานได้อย่างใกล้ชิด

---

๓ พิทยา บวรวัฒนา, เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๙.

แนวความคิดของการแบ่งแยกการเมืองการบริหารออกจากกันนี้ไม่ว่าจะเป็น วิลสัน, กูดนาว, ไวด์ เป็นอาทิ ก็ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า การเมืองการบริหารควรแบ่งแยก ออกจากกันอย่างเด็ดขาดโดยต่างฝ่ายต่างปฏิบัติภาระหน้าที่ภายในขอบเขตของตนเอง แม้แนวความคิดจะเน้นการแบ่งแยกจากกันอย่างเด็ดขาดดังกล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามจะ เห็นได้ว่าในเรื่องนี้ เจตนารมณ์ที่แท้จริงของนักสาธารณบริหารศาสตร์เหล่านั้นก็เพื่อการ ยกระดับประสิทธิภาพประสิทธิผลของระบบราชการ นอกจากจะให้ระบบราชการปลอดจาก การแทรกแซงทางการเมือง อันจะส่งผลให้เกิดความมั่นคงในการปฏิบัติงาน การรักษาความ เป็นกลางและความเที่ยงธรรมในการให้บริการแก่ประชาชนได้แล้ว การแยกการเมืองออก จากการบริหารนั้น ก็จะเป็นวิถีทางที่ทำให้การปรับปรุงการบริหารราชการด้วยวิธีการแบบ วิทยาศาสตร์ที่ปลอดจากค่านิยมหรืออคติต่าง ๆ เป็นไปได้ และโดยนัยนี้ก็จะเป็นลู่ทางที่จะยกระดับการปฏิบัติงานให้เท่าเทียมกับภาคเอกชนได้

๓.๓.๒ ทฤษฎีวิทยาศาสตร์การจัดการ (scientific management)

เฟรดเดอริค เซย์เลอร์ (Frederick Taylor) ได้ชื่อว่าเป็นบิดาของการบริหาร จัดการแบบวิทยาศาสตร์ (The Father of Scientific Management) โดยได้เป็นคนแรก ที่ได้ริเริ่มเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานแบบไม่มีหลักเกณฑ์ (Rule of Thumb Method) มาเป็นวิธีการบริหารที่มีหลักเกณฑ์เพื่อความมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน ซึ่งหลักเกณฑ์ของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ประกอบด้วย

๑. การทำงานตามความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) ตามแนวความคิดนี้ต้องมีการแบ่งงานกันทำตามทักษะและความชำนาญของคนทำงานแต่ละคนกล่าวคือ คนทำงานคนใดมีความชำนาญ มีความถนัดในด้านใด ก็จะมีหน้าที่รับผิดชอบ เฉพาะด้านนั้น ๆ การแบ่งงานกันทำในลักษณะนี้ใช้ได้กับการบริหารงานทุกระดับ และองค์การ ทุกประเภท

๒. การแสวงหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (The One Best Way) ในการทำงาน นั้นจะศึกษาจากวิธีปฏิบัติงาน ทำทางเคลื่อนไหว (time and motion study) ในการปฏิบัติงาน ขีดจำกัดของร่างกายมนุษย์ในการปฏิบัติงาน เพื่อพิจารณาหาท่าทางในการทำงานที่สามารถ รับภาระในการทำงานให้ได้มากที่สุด และใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติงานได้เหมาะสมที่สุด แล้วจึงกำหนดเป็นมาตรฐานของการปฏิบัติงานแต่ละประเภทขึ้น

๓. ระบบการจูงใจซึ่งใช้วิธีกำหนดมาตรฐานการทำงาน และกำหนดค่าตอบแทนอย่างเป็นสัดส่วนกับปริมาณงานที่ทำ (Incentive Wage System) คือจะต้องมีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนผลการปฏิบัติงานเป็นรายชิ้น (Piece Rate System) โดยคิดจากปริมาณงานที่แต่ละคนทำ ถ้าหากคนทำงานคนใดสามารถทำงานได้ปริมาณมากกว่า มาตรฐานที่กำหนดไว้ ก็จะได้ค่าตอบแทนสูงกว่าคนอื่น

จากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์[๔] สามารถสรุปเป็นสาระสำคัญของการจัดการ แบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งสรุปไว้ ๔ ประการคือ

---

๔ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕). หน้า ๓๒-๓๓.

ประการแรก การพัฒนาหลักการการทำงานให้เป็นระบบหรือเป็นวิทยาศาสตร์ เพื่อแทนที่การทำงานที่อาศัยเพียงประสบการณ์ของคนงานเพียงอย่างเดียว

ประการที่สอง การคัดเลือกและพัฒนาคนงานต้องใช้การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ด้วย โดยฝ่ายบริหารจะทำหน้าที่ในการศึกษาลักษณะธรรมชาติ และผลงานของคนงาน เพื่อหาข้อจำกัดและโอกาสในการพัฒนาของคนงานแต่ละคน ทั้งนี้เพื่อให้คนงานได้ทำงานที่น่าสนใจ และสร้างผลกำไรมากที่สุดตามกำลังความสามารถ วิธีการนี้จะต้องทำต่อเนื่องทุกปี

ประการที่สาม นำหลักการวิทยาศาสตร์มาใช้กับคนงานที่ได้รับการดัดเลือกและ พัฒนาแล้ว โดยผู้บริหารจะต้องแบกรับภาระหน้าที่ในการดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่ในการนำหลักวิทยาศาสตร์มาใช้ในการปรับปรุงงาน และหลังจากนั้นก็นำหลักวิทยาศาสตร์ดังกล่าวมา ให้คนงานใช้ในการทำงาน

ประการที่สี่ จัดสรรการทำงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายลูกจ้างให้เท่าเทียมกัน โดยมีการประสานการทำงานทุกวัน ผู้บริหารจะกำหนดแนวทางให้ลูกจ้างปฏิบัติ และติดตาม ผลเมื่องานเสร็จสิ้น หากทำได้เช่นนี้เฑเลอร์เชื่อว่าจะไม่มีปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างสองฝ่าย

แนวคิดวิทยาศาสตร์การจัดการนี้จะเห็นว่าเน้นเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในประเด็นที่ว่าผู้บริหารหรือฝ่ายจัดการซึ่งอยู่ในโครงสร้างระดับบนของหน่วยงาน ได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทิศทางที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางวัตถุ โดยเฉพาะ “วิธีการทำงาน” ซึ่งเรียกว่า วิธีการที่ดีที่สุด (One Best Way) และถือว่าเป็น “ปัจจัยหลัก” ที่ทำให้การบริหารในหน่วยงานมีประสิทธิภาพ ประหยัด รวดเร็ว และสร้างผลกำไรให้แก่หน่วยงาน ส่วนปัจจัยอื่น ๆ เช่น บุคลากรหรือคนงาน เครื่องจักร และวัตถุดิบ ถือว่า เป็น “ปัจจัยรอง” หรือปัจจัยประกอบในการทำงาน ดังนั้นจึงถือว่าแนวคิดของเทเลอร์ไม่ได้ให้ความสนใจคนงานมากเท่าที่ควร

จะเห็นได้ว่า วิธีการทำงานที่ดีที่สุดนั้นขยายความได้ว่าจะต้องมี การปรับปรุงแก้ไขสภาพการทำงาน เพื่อทำให้คนงานปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ส่งผลดีต่อหน่วยงาน ซึ่งเทเลอเชื่อว่าวิธีการปฏิบัติงานที่ดีที่สุดของคนงานมีเพียงวิธีการ เดียวเท่านั้น โดยเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุด รวดเร็วที่สุด ประหยัดที่สุด และสร้างผล กำไรให้แก่หน่วยงานมากที่สุด ถ้าน่าวิธีอื่นมาใช้ด้วยจะทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ หรือไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว เทเลอร์ยังให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ “หลักการแบ่งงานและแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายจัดการกับฝ่ายปฏิบัติ” อันเป็นความร่วมมือหรือเป็นการแบ่งงานระหว่างฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายจัดการ หรือผู้จัดการกับฝ่ายปฏิบัติ หรือคนงานอย่างชัดเจน และถือว่าเป็นลักษณะของการแบ่งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ใน การทำงาน กล่าวคือ ฝ่ายผู้จัดการรับผิดชอบงานหรือมีอำนาจหน้าที่ในภาพรวมทั้งหมด ซึ่งครอบคลุมเรื่องการวางแผน การกำหนดมาตรฐานและวิธีปฏิบัติงาน ตลอดจนการควบคุม การปฏิบัติงานของคนงานอย่างใกล้ชิด ขณะที่ฝ่ายปฏิบัติหรือคนงานรับผิดชอบหรือมีอำนาจ หน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านหรือเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ

๓.๓.๓ ทฤษฎีหลักการบริหาร (Administrative Theory)

ประมาณปี ค.ศ. ๑๙๑๖ ได้มีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพ ขององค์การนั้นอาจเพิ่มขึ้นได้ โดยการปรับปรุงกระบวนการบริหาร ซึ่งถือเป็นวิถีทางที่ นำไปสู่จุดมุ่งหมายขององค์การ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ที่เป็นผู้บุกเบิกแนวความคิด เกี่ยวกับการจัดการเชิงบริหาร และได้เสนอทฤษฎีทั่วไปในการจัดการงาน (General Theory of Management) ขึ้นเป็นครั้งแรกที่มีความสำคัญทัดเทียมกับเทเลอร์ ก็คือ เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) พัฒนาความคิดขึ้นมาจากสายตาของนักบริหารระดับสูงหรือจากบนสู่ล่าง ขณะที่เฑเลอร์สร้างวิทยาการจัดการงานจากระบบโรงงานหรือจากล่างสู่บน ผลงานของฟาโยล์แสดงให้เห็นถึงกิจกรรมของการบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักการ (Principle) และ องค์ประกอบ (Elements) ของการบริหารหรือก็คือหน้าที่ทางการบริหาร (Function of Management) ฟาโยล์ เห็นว่ากิจกรรมการจัดการงานใดทั้งหมดจะประกอบด้วยองค์ประกอบหรือหน้าที่ทางการบริหาร ๕ ประการ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) ฟาโยล์ยังมีความคิดเห็นอีกว่า หลักการในการบริหารนั้นควรมีความยืดหยุ่นและสามารถประยุกต์ไชได้กับนักบริหารทุกระดับในองค์การซึ่งเขาเรียกว่าเป็นหลักการบริหารสากล ๑๔ ข้อ ดังนี้[๕]

๑. หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of Work) หมายถึงการแบ่งงานให้ง่ายต่อการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงความๆ ชำนาญเฉพาะอย่างเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานที่สูงขึ้น

๒. หลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) หมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งงานให้สอดคล้องกับระดับความรับผิดชอบตาม ตำแหน่งงานนั้น

๓. หลักวินัย (Discipline) หมายถึง การยอมรับและเชื่อฟังในกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับที่องค์การกำหนดขึ้น

๔. หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) หมายถึงอำนาจที่ จะควบคุมสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว หรือผู้ใต้บังคับบัญชา ทุกคนจะต้องรับฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น

๕. หลักเอกภาพในการอำนวยการ (Unity of Direction) หมายถึงการที่กลุ่มกิจกรรมทำงานงานหนึ่ง ๆ นั้น จะต้องมีแผนงานวัตถุประสงค์ และทิศทางในการทำงานที่ชัดเจนแต่เพียงอย่างเดียว

๖. หลักผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นรองผลประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual Interest to General Interest) หมายถึง การให้ความสำคัญของผลประโยชน์ขององค์การเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว โดยคำนึงถึงความสำเร็จขององค์การเป็นสำคัญ

---

[๕] วิเชียร วิทยอุดม, ทฤษฎีองค์การ, (กรุงเทพมหานคร : ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์, ๒๕๔๘), หน้า ๒๙-๓๔.

๗. หลักผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration of Personnel) หมายถึง การให้ผลตอบแทนที่ยุติธรรมในการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพการจ้างงานค่าครองชีพและความพอใจสูงสุดของฝ่ายคนงานและฝ่ายนายจ้างด้วย

๘. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง การให้มีศูนย์รวมการตัดสินใจ การควบคุมอยู่ที่ส่วนกลางและให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่เหมาะสมสอดคล้อง และพอเหมาะกับองค์การนั้น ๆ

๙. หลักสายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) หมายถึง ลำดับสายของการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับ จากระดับสูงสุดลงมาถึงระดับต่ำสุดขององค์การ

๑๐. หลักของความมีระเบียบ (Order) หมายถึง การจัดระเบียบวัสดุสิ่งของ และตัวบุคคลให้อยู่ในตำแหน่งที่ได้จัดไว้อย่างเหมาะสมเพื่อควบคุมได้ง่ายขึ้น

๑๑. หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การจัดให้มีความยุติธรรมแก่ทุกคนที่อยู่ใต้การบังคับบัญชา ต้องปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยทั่วถึงทั้งองค์การ ปราศจากการลำเอียง

๑๒. หลักความมั่นคง (Stability of Tenure of Personnel) หมายถึง หลักประกันบุคคลในองค์การให้สามารถทำงานอยู่ในองค์การอย่างมีประสิทธิภาพได้นาน ไม่ให้มีการย้ายงานออกจากงานได้สูง

๑๓. หลักความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiative) หมายถึง การประดิษฐ์ความคิด ความสร้างสรรค์รวมถึงวิธีการใหม่ ๆ ซึ่งช่วยให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตาม วัตถุประสงค์

๑๔. หลักของความสามัคคี (Esprit De Corps) หมายถึง การทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม และส่งเสริมให้มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน โดยสร้างบรรยากาศในการร่วมมือให้ดีขึ้น ในองค์การเพื่อใช้ความรู้ความสามารถของบุคคลอย่างเต็มที่

จากแนวความคิดตามหลักการบริหารทั้ง ๑๔ ข้อนั้น ได้นำไปสร้างเป็น หลักการ จัดองค์การตามแบบ ฟาโยล์เรียกว่า OSCAR ซึ่งมีแนวทางที่ต้องปฏิบัติ ๕ ประการ คือ ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) ต้องคำนึงถึงความเชี่ยวชาญงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ต้องจัดให้มีการประสานงาน (Co-ordination) ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) และต้องกำหนดความรับผิดชอบ (Responsibility)

หลักการและทฤษฎีการบริหารของฟาโยล์ที่สร้างขึ้นมาก็มุ่งให้ผู้บริหารนำไป ปรับปรุงการบริหารโดยทั่ว ๆ ไป และสามารถนำไปใช้ในการบริหารองค์การทุกประเภท ทำให้มีความเชื่อว่าศาสตร์ในการบริหารนั้นเป็นหลักสากล จึงสามารถนำไปใช้ในการบริหารองค์การทุกประเภทได้

ลูเธอ กูลิค และ ลันดอล เออวิค เป็นนักบริหารชาวอังกฤษ ได้ศึกษาผลงาน ของฟาโยล์และอาศัยประสบการณ์ในการทำงานบริหารมาหลายปี ได้ก่อให้เกิดการพัฒนา แนวความคิดหลักการทางบริหารขึ้นมาในปี ค.ศ. ๑๙๓๗ เขาทั่งสองคนได้ร่วมกันเขียนหลักการบริหารไวในหนังสือ "Papers on the Science of Administration" ดังนี้

๑. หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) คืออำนาจที่จะควบคุมสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว

๒. หลักการใช้ที่ปรึกษา (Use of Staff) คือ ควรมีฝ่ายงานด้านวิชาการทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาด้านข้อมูลแก่ผู้ปฏิบัติงาน

๓. หลักการจัดแบ่งส่วนงานในองค์การ (Depart Mentation) คือการจัดแบ่ง ส่วนงานจะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ กระบวนการของงาน บุคคลและสถานที่

๔. หลักอำนาจและหน้าที่ (Authority) คือ อำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งงาน จะต้องสอดคล้องกับระดับความรับผิดชอบตามตำแหน่งงานนั้น

๕. หลักช่วงกว้างของการบังคับบัญชา (Span of Control) คือจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าคนหนึ่ง ๆ

๖. หลักการบรรจุคนให้เหมาะสมกับโครงสร้างขององค์การ (Fitting People to the Organization Structure) คือ การบรรจุคนต้องให้เหมาะกับลักษณะของงานตาม โครงสร้างขององค์การนั้น ๆ

นอกจากนี้บุคคลทั้งสองยังได้กำหนดหน้าที่ในการบริหารหรือกระบวนการบริหารไว้ ๗ ประการ ซึ่งเป็นหลักการที่นำมาใช้ในการบริหารงานในระบบราชการไทย เรียก ย่อ ๆ ว่า **"POSDCORB"** มีหลักการดังต่อไปนี้

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติงานไว้ ล่วงหน้า ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญเบื้องต้นที่ผู้บริหารจำเป็นต้องมี โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ แนวทางหรือกลยุทธ์ (Strategies) จัดทำแผนงาน ให้ครอบคลุมทุกแง่ทุกมุม ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการกำหนด จัดเตรียมและจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ ในหน่วยงานขององค์การ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานหรือองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง ภาระหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร ตัวบุคคลเริ่มด้วยเสาะหาคัดเลือกตัวบุคคลเข้ามาทำงานในองค์การ และวางตัวบุคคลให้มีคุณสมบัติเหมาะสมกับลักษณะของงานต่าง ๆ เพื่อความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

๔. การอำนวยงานหรือการสั่งการ (Directing) หมายถึง ภาระหน้าทีในการกำกับสั่งงานและรู้จักหลักวิธีในการชี้แนะ ควบคุมบังคับบัญชาให้การทำงานของผู้อยู่ใน บังคับบัญชาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

๕. การประสานงาน (Co-Ordinating) หมายถึง การดำเนินการให้หน่วยงานมี สัมพันธภาพในการปฏิบัติงานระหว่างกันเป็นไปอย่างสอดคล้อง เชื่อมโยงระหว่างกันและกัน โดยมีการปฏิบัติกันอย่างสมานฉันท์เป็นกลุ่มก้อน ทั้งนี้เพื่อให้งานบรรลุถึงวัตถุประสงค์เดียวกัน อีกทั้งเป็นการประหยัดมีผลงานและการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

๖. การรายงาน (Reporting) หมายถึง ระบบการรายงานซึ่งหน่วยงานมีหน้าที่ รับผิดชอบการรายงานผลการปฏิบัติงาน ประมวลสถิติของงาน หรือสอดส่องดูแลสภาพของ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงาน

๗. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง แผนทางการเงินของรัฐบาลที่ จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายที่รัฐบาลกำหนดจะจัดทำตามโครงการต่าง ๆ ในปีต่อไป โดยแสดงวงเงินค่าใช้จ่ายแต่ละโครงการ และวิถีทางหาเงินมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น ๆ

การบริหารงานในองค์การ ถ้าหากพิจารณาโดยทั่วไปแล้วจะเห็นว่า มิได้ใช้วิธีการแบบวิทยาศาสตร์ ตามที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะหลักการต่าง ๆ นั้นได้มาจากประสบการณ์ สามัญสำนึกและการรวบรวมข้อมูลทั่วไปเท่านั้น ดังนั้นจึงปรากฏมีผู้ที่โจมตีทฤษฎีนี้ในเวลา ต่อมา

๓.๓.๔ ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy)

คำว่า "ระบบราชการ" หรือ Bureaucracy นั้น จุมพล หนิมพานิช[๖] ได้กล่าวว่า เกิดจากการนำคำ ๒ คำมารวมกันคือ คำว่า Bureau กับว่าคำว่า Cracy คำ ว่า Bureau หมายถึงผ้าปูโต๊ะของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลฝรั่งเศส ส่วนคำว่า Cracy หมายถึงการ ปกครอง (Rule of Government) ฉะนั้นแง่หนึ่งของความหมายของคำนี้จึงน่าจะหมายถึง การปกครองโดยบุคคลที่นั่งทำงานบนโต๊ะเขียนหนังสือ

ส่วนความหมายที่เป็นภาษาไทยนั้นมีผู้ให้ไว้หลากหลาย เช่น ระบบราชการ ทฤษฎีระบบราชการ องค์กรแบบราชการ หรือการจัดองค์การแบบระบบราชการ แต่ นักวิชาการส่วนใหญ่จะใช้คำว่า "ระบบราชการ" ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม คำว่า "ระบบราชการ" มักทำให้คนส่วนใหญ่เข้าใจผิดว่าเป็นการจัดการภาครัฐ

ซึ่งได้แก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐในระบบราชการ ระบบราชการสามารถแยกออกได้เป็น ๒ ลักษณะ ลักษณะแรก ระบบราชการมีฐานะเป็นสถาบันทางลังคมสถาบันหนึ่ง ซึ่งมีความต่อเนื่อง มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีผลประโยชน์ที่จะต้องปกป้องรักษา ทำให้ยาก แก่การแก้ไขเปลี่ยนแปลง มีลักษณะเฉพาะตัวของตัวเอง อีกลักษณะหนึ่ง ระบบราชการคือ รูปแบบหนึ่งในการจัดองค์การ กล่าวคือ เป็นระบบการทำงานระบบหนึ่งเท่านั้น โดยปกติ หมายถึงระบบการบริหาร/ระบบการทำงานของรัฐบาล หากมองในแง่ที่ระบบราชการสามารถ แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรืออาจยุบทิ้งไปเลยก็ได้ถ้ามีปัญหามาก แล้วหารูปแบบการบริหาร / การ จัดองค์การแบบใหม่ที่ดีกว่า เหมาะสมกว่ามาใช้แทน แต่ในโลกแห่งความเป็นจริง ระบบ ราชการคือผลลัพธ์ของการผสมผสานระหว่าง ๒ ลักษณะข้างต้น ทำให้ยากแก่การแก้ไข เปลี่ยนแปลง[๗]

---

[๖] จุมพล หนิมพานิช, ระบบราชการเปรียบเทียบ การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการ บริหารการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๘), หน้า ๒๑๒.

[๗] สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎี, พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพมหานคร : รัตนพรชัย, ๒๕๔๘), หน้า ๘๗.

จากความหมายของระบบราชการที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ร่วมกันในเบื้องต้น ผู้เรียบเรียงจะใช้คำว่า “การจัดองค์การแบบราชการ” เมื่อกล่าวถึง Bureaucracy ในเชิงความหมายแคบที่เกี่ยวกับรูปแบบการบริหาร และจะใช้คำว่า “ระบบราชการ” ในเชิงความหมายกว้าง เมื่อกล่าวรวมถึงทฤษฎี แนวคิด ตลอดจนระบบบริหารส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น คำว่าระบบราชการจึงมีความหมายครอบคลุมคำว่าการ จัดองค์การแบบราชการอยู่ด้วย

แม็ก เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน เป็นบุคคลแรก ที่เสนอความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การในรูปแบบอุดมคติ (Ideal Type) หรือที่รู้จักในนามระบบราชการ (Bureaucracy) หรือองค์การขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ แม็ก เวเบอร์ จึงเป็นบุคคลเพียงคนเดียวในยุคนั้นที่สร้างองค์การแบบราชการในอุดมคติที่ไม่ได้เกิดจากประสบการณ์ในการทำงาน (Ideal Type of Bureaucracy) ซึ่งมีลักษณะที่มีเหตุมีผลโดยกฎหมาย (Legal rational) แต่เขาสร้างในแง่มุมของนักวิชาการหรือของปัญญาชนที่คิดว่า รูปแบบองค์การในอุดมคติหรือองค์การที่มีรูปแบบบริสุทธิ์ (Pure Form) ก็คือรูปแบบระบบราชการ หรือองค์การขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ

ตามแนวความคิดของ เวเบอร์ การที่ผู้นำหรือผู้บริหารจะทำการปกครอง และบริหารกิจการงานของกลุ่มชนไปได้นั้น ผู้นำจะต้องมีสิ่งสำคัญ ๒ ประการ คือ อำนาจ (Authority) และกลไกทางการบริหาร (Administrative Apparatus) ในเรื่องของอำนาจ หมายถึงความสามารถของบุคคลคนหนึ่งในการที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมของคนอื่น ๆ ให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ การที่บุคคลใดจะปกครองคนอื่นได้ก็ต่อเมื่อเขามีอำนาจปกครองอยู่ และอำนาจนั้นจะต้องเป็นที่ยอมรับของกลุ่มคนที่อยู่ใต้ปกครองด้วย (Legitimation of Power) นอกเหนือจากอำนาจแล้ว บุคคลนั้นยังจำเป็นต้องอาศัยกลไกการบริหาร ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้การใช้อำนาจปกครองดำเนินไปด้วยดี โดยกลไกการบริหารอาจมีรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมกับรูปแบบของอำนาจ

และ เวเบอร์ได้แบ่งรูปแบบแห่งการใช้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาเป็น ๓ รูปแบบ ซึ่งสัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ได้รวบรวมไว้ดังนี้

๑. รูปแบบการใช้อำนาจเฉพาะตัว (Charismatic Domination) ซึ่งเป็นการอาศัยลักษณะเฉพาะตัวซึ่งได้แก่บุคลิกลักษณะความเป็นผู้นำเป็นปัจจัยโน้มน้าวให้ผู้ตามทั้งหลาย เชื่อฟังและยอมปฏิบัติตามคำสั่งและเจตนารมณ์ของผู้นำ การใช้อำนาจมีลักษณะไม่เคร่งครัด รัดกุมนักและไม่ค่อยมีเสถียรภาพ เรียกรูปแบบกลไกการบริหารนี้ว่า Communal

๒. รูปแบบการใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม (Traditional Domination) ความชอบธรรมของอำนาจขึ้นอยู่กับประเพณีดั้งเดิมของสังคม ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งของผู้นำ เพราะผู้ตามมักมีความเห็นว่า ผู้นำเป็นหัวหน้าที่ถูกต้องตามขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกัน มาช้านาน ในระดับชาติ ผู้นำที่ใช้อำนาจแบบประเพณีนิยมต่อคนจำนวนมากนั้น จำเป็นที่ต้องใช้กลไกการบริหารแบบ Feudal Patrimonial

๓. รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Legal Domination) การใช้อำนาจของผู้นำ ตั้งอยู่บนรากฐานของตัวบทกฎหมาย ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งของผู้นำเพราะฝ่ายหลังเป็นบุคคลที่มีหน้าที่เป็นผู้นำ ซึ่งดำรงตำแหน่งอย่างชอบธรรมตามกฎหมาย ผู้ตามปฏิบัติตามผู้นำเพราะ มีกฎเกณฑ์ระเบียบ

แบบแผนกำหนดไว้ให้ทำ กลไกการบริหารซึ่งทำหน้าที่รองรับการใช้ อำนาจตามกฎหมายของผู้นำต่อมวลชนนี้ได้แก่ Bureaucracy ซึ่งเป็นระบบการจัดองค์การที่ ตั้งอยู่บนรากฐานของกฎหมายเป็นสำคัญ

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการที่หลากหลายทั้งนักวิชาการตะวันตก และนักวิชาการไทย ผู้เรียบเรียงจะขออธิบายลักษณะของการจัดองค์การแบบราชการใน ๒ มิติ คือ

๑. มิติทางด้านโครงสร้าง ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญคือ

๑.๑ การแบ่งงานกันทำและความชำนาญเฉพาะทาง (Division of Labor and Functional Specialization) งานต่าง ๆ จะถูกจัดแบ่งเป็นประเภทและจุดมุ่งหมาย โดยมีการ แบ่งขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนของแต่ละหน่วยงาน และมุ่งเน้นในการกำจัดความซ้ำซ้อนและ เหลื่อมล้ำของแต่ละหน้าที่

๑.๒ การมีสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมา (Hierarchy) เป็นลำดับจากสูงลงมาต่ำ สายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนแสดงให้เห็นว่าตำแหน่งใดหรือหน่วยงานใด อยู่ในลำดับขั้นใดในองค์การ อยู่สูงกว่าหรือต่ำกว่าตำแหน่งใดหรือหน่วยงานอื่นในองค์การบ้าง

๑.๓ การมีระบบของกฎเกณฑ์ไว้อย่างแน่นอน (System of Rules) กรอบที่ เป็นทางการของกฎเกณฑ์และวิชาการถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความมั่นคง สามารถคาดเดา ได้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในผลการปฏิบัติงาน

๑.๔ การรักษาไว้ซึ่งแฟ้มงานและบันทึกต่าง ๆ อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร (Maintenance of Files and Other Records) เพื่อให้เป็นหลักประกันในการทำงานว่าการปฏิบัติงานมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ และสอดคล้องกันกับการปฏิบัติงานในอดีตใน สถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน

๑.๕ การเป็นวิชาชีพ (Professionalization) การรับราชการถือว่าเป็นอาชีพที่มั่นคง การแต่งตั้งถือเกณฑ์ด้านคุณสมบัติและความชำนาญงาน มีรายได้ที่แน่นอน รวมทั้งสวัสดิการ และบำนาญ

๒. มิติทางด้านพฤติกรรม โดยลักษณะทางด้านพฤติกรรมคือ

๒.๑ การไม่คำนึงถึงตัวบุคคล (Impersonality) ระบบราชการเป็นการบริหาร ที่ขึ้นอยู่กับวินัย บุคคลแต่ละคนเชื่อฟังคำสั่งต่าง ๆ เพราะมีความรู้สึกว่ากฎหรือคำสั่งเป็นสิ่งที่ทุกคนรับรู้กันโดยทั่วไปเป็นอย่างดีว่าจะเป็นหนทางนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ และจากการที่บุคคลแต่ละคนเชื่อฟังคำสั่งจึงเป็นการละทิ้งการใช้วิจารณญาณด้วยตนเองไม่ว่าคำสั่ง นั้นจะสมเหตุสมผลหรือชอบธรรมหรือไม่ก็ตาม

๒.๒ การใช้เหตุผล (Rationality) ระบบราชการเป็นการทำงานที่เป็นอาชีพ มีการใช้เหตุผล มีการแบ่งแยกทั้งเรื่องส่วนตัวและทรัพย์สินของบุคคลออกจากองค์การ การไม่ยึดถือความเป็นส่วนบุคคลทั้ง ๆ ที่ตัวข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคล เป็นบุคคลราชการที่ทำงานในองค์การก็ย่อมจะมีการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

๒.๓ การมุ่งปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ (Rule Orientation) ระบบราชการเป็นการทำงานที่ผ่านกฎระเบียบและสายอำนาจการบังคับบัญชา แม้จะมุ่งที่จะให้เกิดความเที่ยงตรง เพื่อความมั่นใจในผลการปฏิบัติงาน แต่การยึดกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ย่อมมีผลทำให้ พฤติกรรมของข้าราชการขาดความยืดหยุ่น ทำให้ข้าราชการไม่กล้าตัดสินใจ และเผลอคิดว่า กฎระเบียบคือเป้าหมายขององค์การ การทำงานของข้าราชการจึงมุ่งให้ความสำคัญต่อ กฎระเบียบแทนที่จะให้ความสำคัญกับการบริการประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการที่กล่าวมาข้างต้น การมองของนักวิชาการมีทั้ง ในแง่บวก แง่ลบ และแง่ที่เป็นกลาง ในแง่บวกนั้นมองว่าเป็นรูปแบบของการบริหารว่าเป็น เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการบริหารขนาดใหญ่ เพราะมีการจัดองค์การที่ดี มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นระบบและสัดส่วน ทำให้เกิดความชำนาญ ความรวดเร็ว และความประหยัด นอกจากนี้ยังเป็นระบบที่สร้างความยุติธรรม เพราะทำงานภายใต้กรอบของ กฎหมาย ระเบียบแบบแผนที่รัดกุมมีเหตุผล จึงลดการเล่นพรรคเล่นพวกลง ทำให้การ บริหารงานมีประสิทธิภาพสูง ส่วนนักวิชาการที่มองในแง่ลบนั้น มีความเห็นว่า ระบบราชการ ในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดองค์การมีความแข็งทื่อ ไม่ยืดหยุ่น ทำให้คนเป็นหุ่นยนต์ มีหน้าที่คอยรับแต่คำสั่ง ทำให้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และยิ่งในภาวะวิกฤตการณ์ด้วยแล้วระบบราชการยิ่งไร้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา เมื่อมีปัญหาขึ้นมา ระบบราชการจะแก้ปัญหาด้วยการออกระเบียบกฎเกณฑ์จน ทำให้มีระเบียบมากมาย ยุ่งยากสลับซับซ้อนแต่แก้ไขอะไรไม่ได้ เพราะถูกพันธนาการด้วย ระเบียบมากมาย และนักวิชาการที่มองในแง่ที่เป็นกลางนั้น กลุ่มนี้มองระบบราชการเป็นรูปแบบของการจัดองค์การประเภทหนึ่งที่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยได้แยกตัวบุคคลออกจากระบบราชการ และเห็นว่าข้าราชการมีทั้งพวกที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม จึงจำเป็นต้องแยกพวกที่ดีออกจากพวกที่ไม่ดี แต่นักคิดในแนวนี้มักมองข้ามอิทธิพลของโครงสร้างไป คือมองไม่เห็นว่าปัญหาของระบบราชการนั้นไม่ใช่เรื่องส่วนตัว/ส่วนบุคคล เท่านั้น แต่เป็นปัญหาในระดับโครงสร้างด้วย และถ้าพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว กลุ่มที่มองระบบราชการแบบกลาง ๆ นี้ มีแนวโน้มค่อนไปทางพวกที่มองระบบราชการในแง่บวก[๘]

จะเห็นได้ว่าทฤษฎีสมัยดั้งเดิม ในช่วง ค.ศ. ๑๘๘๗ - ค.ศ. ๑๙๕๐ นั้น จะเน้นให้ ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างขององค์การ ทั้งยังให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์และ กฎหมายในการทำงานมากเกินไป ให้ความสำคัญกับเป้าหมายในระดับรอง ๆ ลงมา ทำให้คนขององค์การไม่มีความคิดริเริ่มไม่มีความเป็นตัวของตัวเอง ต้องคอยยินยอมปฏิบัติตาม คำสั่ง กฎ ระเบียบ อยู่ตลอดเวลา ทฤษฎี

[๘] สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎี, หน้า ๙๐-๙๔.

นี้จึงไม่ได้มีการคำนึงถึงความต้องการทางด้านจิตใจ ของผู้ปฏิบัติงาน ยังเน้นถึงเรื่อง การรวมอำนาจและรวมอำนาจไว้เฉพาะในระดับสูงเท่านั้น มีการเน้นถึงลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา มีการติดต่อสื่อสารภายในองค์การจำกัดอยู่ เฉพาะตามสายของการบังคับบัญชาเท่านั้น ทำให้การบริหารไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้ได้ผล และมีประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมขององค์การนั้น ๆ เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ เป็นแนวความคิด ซึ่งมักจะมุ่งเน้นไปที่การควบคุมว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การทำงานให้เกิดการประหยัด และมีประสิทธิภาพ และยังมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิต และเกิดประสิทธิผล จึงมีการออกแบบองค์การ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการปฏิบัติงาน อันได้แก่จัดให้มีการแบ่งงานกันทำ ตามความชำนาญเฉพาะอย่างและแต่ละส่วนจะทำงานตามหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

๓.๔ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๖๐

เนื่องจากทฤษฎีแนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๖๐ มีลักษณะเป็นความคิดที่โจมตีท้าทายความถูกต้องของทฤษฎีดั้งเดิม ผู้เรียบเรียงจึงเรียกกลุ่มทฤษฎีใหม่นี้ว่า “ทฤษฎีท้าทาย” ในส่วนนี้จะอธิบายทฤษฎีท้าทายทั้ง ๔ ทฤษฎี ตามลำดับคือ การบริหารคือการเมือง ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการมนุษยสัมพันธ์ และศาสตร์การบริหาร

๓.๔.๑ การบริหารสื่อการเมือง (Politics and Administration)

ความคิดที่ว่าการบริหารแยกจากการเมืองโดยเด็ดขาด ได้ทำให้นักวิชาการ หลายท่านไม่สบายใจมาตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๓๐ แล้ว จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ คือ ปี ค.ศ. ๑๙๔๖ มีหนังสือรวมบทความชื่อ Elements of Public Administration ซึ่งมี ฟริสต์ มอสเทน มารค (Fritz Morstein Marx) เป็นบรรณาธิการ ได้รวบรวมบทความ ๑๕ บทความ เขียนโดยบุคคลซึ่งมีประสบการณ์เคยทำงานให้กับรัฐบาลในสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ ข้อเขียนเหล่านั้นได้อธิบายว่าในโลกความเป็นจริงแล้ว นักบริหารงานของรัฐมีบทบาทเป็นนักการเมือง ภาพพจน์ที่ว่าการบริหารแยกจากการเมืองนั้น ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง อันที่จริงการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณ และด้านบริหารงานบุคคลในองค์การของรัฐ เป็นเรื่องที่มีการเมืองพัวพันอย่างใกล้ชิดทั้งสิ้น

สาระของทฤษฎีการบริหารคือการเมืองคือ การยอมรับถึงความสัมพันธ์ ระหว่างการเมืองและการบริหาร อีกทั้งยังมีความขัดแย้งทั้งภายในและภายนอกองค์การอัน จะส่งผลทางการบริหารและจะต้องพยายามขจัดความขัดแย้งเหล่านี้ด้วยวิธีการเจรจาต่อรอง หรือประนีประนอมกันโดยสันติวิธีจากกลุ่มหรือฝ่ายต่าง ๆ ตามกระบวนการทางการเมือง อย่างมีกติกาตามครรลองของประชาธิปไตย แต่ทฤษฎีนี้ยังไม่มีผู้นำมาศึกษาวิจัยเชิง ประจักษ์กันอย่างแพร่หลายเท่าที่ควร และถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์กันบ้าง ก็ เป็นแค่กรณีศึกษา (idiographic) เท่านั้น ถ้อยแถลงที่มีลักษณะเป็นจริงโดยทั่ว ๆ ไป (Generalizations) ที่ได้จากการศึกษาเหล่านี้จึงยังมีความแกร่งอยู่ในระดับต่ำ ยังไม่เพียงพอที่จะสั่งสมองค์ความรู้ทางด้านนี้มากนัก อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้นักรัฐประศาสนศาสตร์ เริ่มจะนำเอาแบบจำลองนี้มาวิจัยกันมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากทฤษฎีระบบทฤษฎีระบบย่อย และทฤษฎีการเมือง เศรษฐกิจขององค์การรัฐบาล

๓.๔.๒ ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ (Informal Bureaucracy)

แนวการศึกษาระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ เป็นความคิดของ นักวิชาการหลายท่านที่ท้าทายข้อเสนอของเวเบอร์ เกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพสูงสุดของ ระบบราชการในอุดมคติ นักวิชาการเหล่านี้ได้ทำการศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง เพื่อแสดงให้เห็นว่าความจริงแล้วองค์การที่ดำเนินการจัดองค์การตามแบบระบบราชการ ไม่จำเป็นเสมอ ไปว่าต้องเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพสูงสุด อันที่จริงแล้ว ปัจจัยสำคัญยิ่งในการกำหนด ความสำเร็จขององค์การไม่ได้อยู่ที่การจัดโครงสร้างองค์การให้ตรงกับลักษณะระบบราชการ แบบ เวเบอร์แต่กลับขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์การในการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกองค์การ และขึ้นอยู่กับลักษณะความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการภายในองค์การ มากกว่าบางครั้งการอาศัยรูปแบบระบบราชการเป็นเกณฑ์ในการทำงาน อาจมีผลทำให้ องค์การไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย แต่กลับหันเหทิศทางองค์การไปในทางที่เบี่ยงเบนจากเป้าหมายเดิมขององค์การได้ เกิดสภาวะที่เรียกว่า “ทำงานที่ผิดเป้าหมายเดิม” ทำให้องค์การนั้นมีประสิทธิภาพต่ำลงๆ เข้าลักษณะที่ว่าองค์การนั้นปฏิบัติงานผิดหน้าที่ คือมิได้ดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ ไปตามที่ควรจะดำเนินการเพื่อประสิทธิผลสูงสุดตามเป้าหมายขององค์การหรือเข้าลักษณะที่ว่า การปฏิบัติงานขององค์การได้ก่อให้เกิดผลที่ไม่ได้ตั้งใจไว้ก่อน นักวิชาการที่สำคัญที่จัดอยู่ในแนวการศึกษาระบบราชการแบบไม่เป็นทางการนี้ เช่น โรเบิร์ท ไมเคิล (Robert Michels) โรเบิร์ฑ เมอตัน (Robert Merton) อัลวิน กอลเนอร์ (Alvin Gouldner) เป็นต้น ในที่นี้จะอธิบายความคิดของนักวิชาการบางท่าน คือ โรเบิร์ท เมอตัน ได้ กล่าวถึงปรากฏการณ์ที่ องค์การเบี่ยงเบนทิศทางไปจากเป้าหมายเดิมขององค์การ เป็น กรณีที่เกิดขึ้นภายในระดับล่างของกลไกระบบราชการมิได้เกิดขึ้นในระดับสูงสุดขององค์การ เมอตันได้กล่าวว่าระบบราชการเป็นปัจจัยสำคัญในการปันบุคลิกของสมาชิก ส่งเสริมให้สมาชิกขององค์การนิยมหันไปยึดถือกฎระเบียบต่าง ๆ ของระบบราชการมากเกินไป คือถือ ว่ากฎระเบียบต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นเป้าหมายขององค์การ แทนที่จะยึดถือว่าแท้ที่จริงแล้ว กฎระเบียบเหล่านั้นถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นมรรควิธีในการบรรลุเป้าหมายขององค์การอีกทีหนึ่งเท่านั้น กรณีที่นักสังคมสงเคราะห์เสนอให้เด็กปัญญาอ่อนอยู่กับครอบครัวของเด็ก เพราะรัฐมีนโยบายไม่ต้องการทำให้ครอบครัวแตกแยก ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงแล้วเด็ก ปัญญาอ่อนคนนั้นทำให้เด็กคนอื่น ๆ ในบ้านได้รับผลกระทบไปในทางที่ไม่ดีก็ตาม เข้าลักษณะที่ว่าข้าราชการยึดถือนโยบายของรัฐเป็นหลัก โดยมิได้คำนึงถึงความต้องการและ ประโยชน์ของผู้รับบริการอย่างถ่องแท้เลย[๙]

จากตัวอย่างที่กล่าวมานั้นจะเห็นว่านโยบายของรัฐไม่ต้องการทำให้ ครอบครัวแตกแยก สิ่งนี้คือมรรควิธีที่จะก่อให้เกิดความสงบสุขขึ้นได้ในสังคม ไม่ใช่เป้าหมาย แต่ผู้ปฏิบัติมักคิดว่านี้คือเป้าหมายต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เป็นต้น

---

[๙] พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗-ค.ศ.

๓.๔.๓ มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations)

นักทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ยึดถือปรัชญาความเชื่อที่สวนทางกับวิทยาศาสตร์ การจัดการ กล่าวคือ เปลี่ยนความสนใจจากการพยายามปรับปรุงองค์การ โดยวิธีออกแบบ การทำงานและการวางแผนให้รางวัลตอบแทนตามปริมาณงานที่ทำมาเป็นการให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการของกลุ่มลูกจ้าง และการนิเทศงานของ ฝ่ายหัวหน้าคนงาน สำนักความคิดมนุษย์สัมพันธ์มีความเชื่อว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม ซึ่งมี ความต้องการที่ไร้เหตุผลและมิได้หวังผลตอบแทนในทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว คนงานเป็นมนุษย์ที่มีอารมณ์ ความรู้สึก ความคิดเห็น ค่านิยม ความเชื่อ และบุคลิกลักษณะ ซึ่งลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การที่ทฤษฎีวิทยาศาสตร์การจัดการมิไดให้ความสำคัญต่อปัจจัยมนุษย์ ดังกล่าวเลย แนวความคิด เกี่ยวกับทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์นั้น มีแนวความคิดสองแนวทางที่สำคัญคือ

๑. การศึกษาความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการภายในกลุ่ม (การวิเคราะห์ ระดับในกลุ่ม)

การศึกษาวิจัยของนักทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ที่สำคัญที่สุด ได้แก่การศึกษา ทดลองที่เรียกว่า Hawthorne Studies (ค.ศ. ๑๙๒๗ - ๑๙๓๒) โดยกลุ่มนักวิชาการที่มีชื่อจาก คณะบริหารงานธุรกิจแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาดภายใต้การนำของ **เอลดัน เมโย (Elton Mayo)** (ค.ศ. ๑๘๘๐ - ๑๙๔๙) มาทำการศึกษาทดลองการทำงานของคนงานประจำโรงงานไฟฟ้า ชื่อ Western Electric Company ที่ตั้งอยู่ใกล้เมืองชิคาโก เป็นเวลาติดต่อกันห้าปี (ค.ศ. ๑๙๒๗ - ๑๙๓๒)

คณะผู้ศึกษาวิจัยได้แบ่งการศึกษาวิจัยออกเป็น ๓ ประเภทคือ การศึกษาสภาพในห้อง (Room Studies) การศึกษาโดยสัมภาษณ์ (Interviewing Studies) และการศึกษาโดยสังเกตการณ์ (Observational Studies) โดยศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ที่เลือกศึกษาคนงานที่มีจำนวนประมาณ ๔,๐๐๐ คน ในโรงงาน จำนวน ๒ กลุ่ม ซึ่งทำงานอยู่ภายใต้สภาพการทำงานคล้ายคลึงกัน โดยได้ทดลอง เปลี่ยนแปลงระดับความสว่างของแสงไฟเฉพาะกลุ่มที่หนึ่ง ขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งได้ควบคุม ความสว่างไม่เปลี่ยนแปลง ผลที่ออกมาได้สร้างความประหลาดใจให้กับเมโยและคณะผู้ศึกษาวิจัย โดยในกลุ่มที่หนึ่งที่จะมีการเปลี่ยนแปลงระดับความสว่างของแสงไฟนั้นถึงแม้ว่า คณะผู้ศึกษาวิจัยได้บอกคนงานในกลุ่มที่หนึ่งล่วงหน้าว่า จะเปลี่ยนระดับความสว่างของแสงไฟ แต่ในความเป็นจริงคณะผู้ศึกษาวิจัยมิได้เปลี่ยน คนงานในกลุ่มที่หนึ่งกลับแสดงความพึงพอใจและผลผลิตเพิ่มขึ้น

เมโยและคณะ จึงสรุปผลการศึกษาวิจัยว่า การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหรือเหตุผลที่ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น มิได้เกิดจากสภาพทาง กายภาพ เช่น ระดับความสว่างจากแสงไฟ หรือปัจจัยอื่น เช่น เวลาหยุดพักของคนงาน เท่านั้น แต่ยังเกิดจากปัจจัยทางจิตใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาพทางจิตใจหรือทัศนคติของ คนงานที่มีต่องานของเขาและต่อหน่วยงาน คือรวมตลอดทั้งความสัมพันธ์อย่างไม่เป็น ทางการของกลุ่ม หรือความต้องการด้านสังคมของคนงานอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการของคนงาน ความตั้งใจ ตลอดจนขวัญและกำลังใจของคนงานที่ อยู่ในกลุ่มนั้น ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคนงานหรือต่อผลผลิตเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะในเรื่องสร้างแรงจูงใจให้บุคลากร

แนวคิดของเมโย มีลักษณะเด่นคือ มุ่งเน้นไปที่ "บุคคล" หรือคนงาน โดยเฉพาะปัจจัยทางจิตใจของคนงาน เช่น สร้างแรงจูงใจให้คนงานเป็นลำดับแรก เนื่องจาก คนงานมีส่วนสำคัญที่สุดที่ทำให้งานประสบผลสำเร็จ ถึงกับล้อเลียนกันว่า เป็นลักษณะที่ให้ ความสำคัญกับคนงานโดยไม่คำนึงถึงหน่วยงาน (Man Without Organization) ขณะที่ "วิธีการ" ทำงานมีความสำคัญในลำดับรอง โดยถือว่าเป็นเพียงปัจจัยรองหรือปัจจัยประกอบ ในการทำงานอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับเครื่องจักรกลหรือวัตถุดิบ เป็นต้น วิธีการทำงาน และปัจจัยอื่น เช่น เครื่องจักร หรือวัตถุดิบ (ปัจจัยรอง)

การศึกษาของเมโยผู้บริหารของหน่วยงานให้ ความสำคัญกับจิตใจของคนงานเป็นปัจจัยหลัก อันจะส่งผลต่อการทำงานให้สำเร็จอย่างมี ประสิทธิภาพ ส่วนวิธีการทำงานและปัจจัยอื่น ๆ นั้นเน้นปัจจัยรอง ๆ เท่านั้น

จากการศึกษาทดลองของ Hawthorne พิทยา บวรวัฒนา ได้สรุปถึงความสำคัญในแง่ที่ช่วยชี้ให้เห็นถึงเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

๑) ปัจจัยด้านปทัสถานทางสังคม เป็นตัวกำหนดปริมาณผลผลิตของ คนงานในองค์การหาใช่เป็นปัจจัยด้านกายภาพไม่

๒) ความคิดที่ว่าคนงานเป็นคนเห็นแก่ได้ ต้องการเงินเป็น ค่าตอบแทนมากๆ เท่านั้นเป็นความคิดที่แคบไป ที่จริงแล้วพฤติกรรมของคนงานถูกกำหนด โดยระบบการให้รางวัลและการลงโทษซึ่งมิได้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเลย

๓) พฤติกรรมของคนงานถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม

๔) ผู้นำกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการไม่เหมือนกัน บ่อยครั้ง เป็นคนละคน ผู้นำมีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้และสร้างปทัสถานของกลุ่มที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ

๕) สนับสนุนให้มีการทำวิจัยด้านรูปแบบผู้นำต่าง ๆ เช่น ผู้นำ ประชาธิปไตย การติดต่อระหว่างลำดับชั้น และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นต้น

สรุปได้ว่า การศึกษาวิจัยของเมโยให้ความสำคัญกับมนุษยสัมพันธ์และ พฤติกรรมของคนงานในการปฏิบัติงาน การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของประสิทธิภาพในการปฏิบัติ หรือเหตุผลที่ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น มิได้เกิดจากสภาพทางกายภาพหรือปัจจัยด้าน วัตถุเท่านั้น แต่ยังเกิดจากปัจจัยทางจิตใจอีกด้วย นอกจากนี้ผลการศึกษาวิจัยที่ฮอธอร์น เป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดการให้ความสำคัญความสัมพันธ์ระหว่างคนงานและนายจ้าง ถ้านายจ้างผู้บริหารหรือฝ่ายจัดการให้ความเข้าใจคนงานจะทำให้คนงานเกิดความพึงพอใจและ ส่งผลให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารในการใช้วิธีการจูงใจคนงานได้ ถูกต้อง อันจะเหมาะสมต่อประสิทธิภาพในการเพิ่มผลผลิต

๒. การศึกษาเกี่ยวกับการจูงใจและความพอใจในงานของคนงาน (การวิเคราะห์ระดับปัจเจกบุคคล)

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ทฤษฎีและปรัชญาของกลุ่ม มนุษยสัมพันธ์ได้พัฒนาก้าวหน้ายิ่งขึ้นจากการศึกษาเรื่องการจูงใจและความพอใจในงาน ซึ่ง แนวการศึกษาแบบหลังนี้มีอิทธิพลใน

วิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างมากจนกระทั่งถึงปัจจุบัน เรียกนักทฤษฎีกลุ่มนี้ว่า กลุ่มมนุษย์นิยม ซึ่งสนใจศึกษาเรื่องการจูงใจและความพอใจในงาน ของคนงาน ผู้เรียบเรียงจะอธิบายถึงทฤษฎีกลุ่มมนุษยนิยมที่สำคัญดังนี้

๑) ทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs)

อับราอัม เอช. มาสโลร์ (Abraham H. Maslow) เป็นนักทฤษฎีมนุษยนิยมที่มีอิทธิพลต่อความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์มาก ในปี ค.ศ. ๑๙๕๔ มาสโลวได้เสนอ “ทฤษฎีลำดับชั้นของความต้องการ” สาระสำคัญของทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการของมนุษย์ของมาสโลว์ สรุปได้คือ มนุษย์ทุกคนมีความต้องการหลายอย่าง ซึ่งจัดเป็นลำดับความสำคัญมาก่อนมาหลังได้ ดังนี้

๑. ความต้องการทางกายภาพ เช่น ความต้องการอาหาร ต้องการการนอน การหายใจ และสิ่งอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่ได้ ถือว่าเป็นลำดับ ของความต้องการขั้นต่ำสุดและขั้นแรกของมนุษย์

๒. ความต้องการทางด้านความปลอดภัย เมื่อความต้องการ ทางกายภาพของมนุษย์ใต้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์จะมีความต้องการลำดับขั้นต่อไป คือ ความต้องการทางต้านความปลอดภัยและความมั่นคงในชีวิต เช่น การทำร้ายร่างกายและ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (อันนี้สำคัญมากขึ้นทุกที ๆ) เป็นต้น

๓. ความต้องการที่จะผูกพันในสังคม เป็นความต้องการ ลำดับขั้นสูงถัดขึ้นไปจากความต้องการต้านกายภาพและความปลอดภัย หลังจากที่ความ พอใจของมนุษย์ทางต้านกายภาพและความปลอดภัยได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์จะเกิด ความต้องการใหม่ขึ้นมา คือความต้องการที่จะผูกพันในสังคม ซึ่งหมายถึงความต้องการของ มนุษย์ที่จะมีความอบอุ่นทางใจ โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในกลุ่มสังคมต่าง ๆ เช่น ครอบครัว เพื่อนฝูง และเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มเหล่านั้น

๔. ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นและได้รับการยกย่องใน สังคม มนุษย์มีความต้องการทางกายภาพ ความปลอดภัย และการผูกพันในสังคมได้รับการ สนองตอบจนเป็นที่พอใจแล้วจะหันไปสู่ความต้องการลำดับที่ ๔ นี้ การจูงใจมนุษย์ที่มีความ ต้องการแบบนี้จึงจำเป็นต้องอาศัยกลวิธีที่จะสามารถสนองความต้องการของมนุษย์! ลำดับนี้ให้ได้ การมีฐานะเด่นหมายถึงความต้องการของมนุษย์ที่จะประสบความสำเร็จมีความรู้ ความสามารถ และมีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง ส่วนการได้รับการยกย่องในสังคมนั้น หมายถึง ความต้องการที่จะมีสถานภาพสูง และได้รับการยกย่องจากคนในสังคม

๕. ความต้องการที่จะประจักษ์ตน หรือตระหนักถึงความจริงในตนเองเป็นลำดับขั้นของความต้องการที่สูงสุด หมายถึงความต้องการที่จะประสบ ความสำเร็จหรือสมหวังในชีวิต อยากทำในสิ่งที่ตนหวังไว้ฝันไว้ซึ่งเท่ากับเปิดโอกาสให้มนุษย์ สามารถสนองความต้องการของตนเท่าที่ตนจะมีความสามารถกระทำได้ ความต้องการขั้นนี้ ถือเป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์

ความต้องการของมนุษย์จัดได้เป็นลำดับชั้น ถ้าความต้องการของมนุษย์! ลำดับชั้นหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์จะเกิดความต้องการในลำดับชั้นถัดขึ้นไป และความต้องการสูงสุดของมนุษย์คือความต้องการที่จะประจักษ์ตน

โดยสรุป ทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการของมาสโลว์มีประโยชน์ในแง่ที่ ช่วยแนะแนวทางให้ฝ่ายบริหารว่าควรจะใช้วิธีการจูงใจแบบไหนต่อคนงาน ทั้งนี้โดยคำนึงถึง ความต้องการลำดับชั้นต่าง ๆ ของคนงานเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีของมาสโลวใต้รับ การวิพากษ์วิจารณ์หลายประการ เช่น ลำดับชั้นตอนความต้องการของมาสโลว์มีจริงหรือไม่ เป็นไปได้หรือที่ความต้องการหลายประการจะได้รับการตอบสนองโดยพฤติกรรมเพียงครั้ง เดียว และเป็นไปได้หรือที่คนงานหลายคนจะมีความต้องการเหมือนกันหมด นอกจากนี้

ทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการยังถูกโจมตีว่า เป็นทฤษฎีที่ขาดข้อมูลรองรับ และยังนำไปใช้ทดสอบกับกรณีเฉพาะเรื่องได้ยากด้วย

๒) ทฤษฎีปัจจัยจูงใจ - ปัจจัยสุขวิทยา (Motivation-Hygiene FactorsTheory) เฟรดเดอริกซ์ เฮอเบิร์ก (Frederick Herzberg) เสนอทฤษฎีปัจจัยจูงใจ - ปัจจัยสุขวิทยา เนื้อหาของทฤษฎีดังกล่าวคล้ายคลึงกับทฤษฎีลำดับชั้นของความต้องการของมาสโลว์ เพราะได้แบ่งประเภทปัจจัยต่าง ๆ ที่จะกระตุ้นให้คนขยันทำงานมากขึ้นเป็นสองพวก คือ ปัจจัยทางสุขวิทยา (Hygiene factors) ซึ่งได้แก่ นโยบายและการบริหารของบริษัท การนิเทศงานทางเทคนิคและสภาพการทำงานโดยทั่วไป ซึ่งปัจจัยดังกล่าวใกล้เคียงกับ ความคิดของมาสโลว์เกี่ยวกับลำดับชั้นความต้องการชั้นต้น ๆ ปัจจัยพวกที่สอง ได้แก่ ปัจจัย จูงใจ (Motivation factors) ซึ่งได้แก่ เรื่องการได้รับความสำเร็จในการทำงาน การได้รับการยอมรับจากคนอื่น และการมีโอกาสก้าวหน้าในงาน

สาระของทฤษฎีปัจจัยจูงใจ - ปัจจัยสุขวิทยา คือ ปัจจัยจูงใจ เท่านั้นที่สามารถสร้างความพอใจในงานให้กับคนงานได้ ส่วนปัจจัยสุขวิทยานั้น ไม่สามารถทำให้คนงานพอใจในงานได้ เพียงแต่ว่าคนงานคนไหนได้รับการตอบสนองในส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัย สุขวิทยาแล้ว ก็สามารถประกันได้แน่นอนว่าคนงานนั้นจะไม่เกิดความไม่พอใจในงาน ส่วนการกระทำให้คนพอใจในงานนั้นต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยการจูงใจ มิได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยสุขวิทยาเลย

๓.๓.๓ ทฤษฎีไม้แข็งไม้นวม (Theory X - Theory Y) ในราวปี ค.ศ. ๑๙๕๐ นักบริหารได้เปลี่ยนความสนใจในปรัชญาการบริหารที่มีหลักเกณฑ์มาสู่หลักการในแง่ของ สังคมจิตวิทยามุ่งเน้นในปรัชญาการบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science) และให้ความสำคัญกับตัวบุคคลและผู้ปฏิบัติงานศาสตราจารย์ ดักลาส แม็กเกรเกอร์ (Douglas Mc Gregor) เป็นนักจิตวิทยาได้นำปรัชญาการบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์มาใช้กับการ บริหารงานบุคคลในองค์การ และได้ชี้ให้เห็นถึงการที่ผู้บริหารจะควบคุม ผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น ต้องทราบถึงลักษณะพฤติกรรมของคน ความต้องการและแรงจูงใจของคนให้ถ่องแท้เสียก่อน จึงได้สรุปเป็นสมมติฐานเกี่ยวกับตัวคนไว้ในหนังสือ “The Human Side of Enterprise” ไว้ว่าลักษณะของคนมีด้วยกัน

๒ ประเภท ประเภทแรก เป็นคน ตามแนวความคิดทฤษฎี X หรือทฤษฎีไม้แข็ง ประเภทที่สองเป็นคนตามแนวความคิดทฤษฎี Y หรือ ทฤษฎีไม้นวม ซึ่งแนวความคิดทั้ง ๒ ทฤษฎีนี้ จะเป็นแนวคิดที่ตรงข้ามกัน สรุป ลักษณะของคนได้ดังตารางที่ ๓.๑

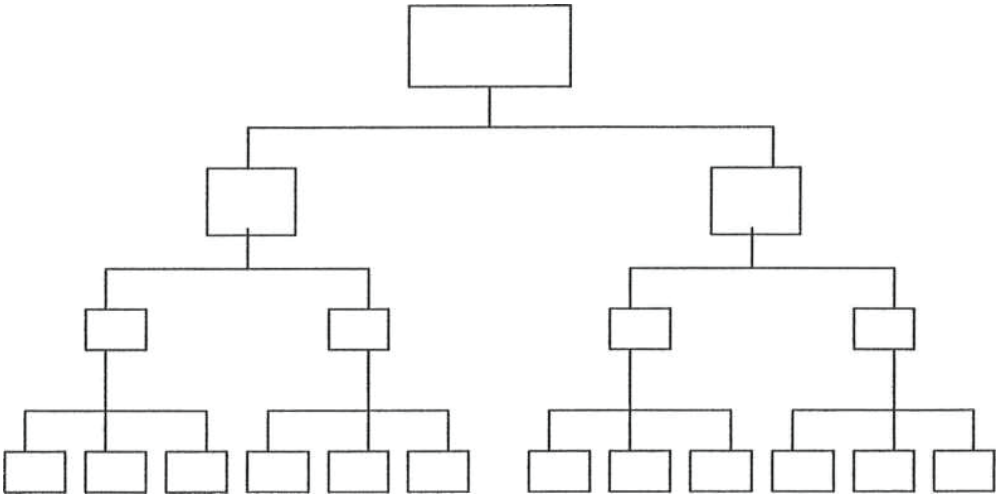
ตารางที่ ๓.๑ เปรียบเทียบลักษณะของคนตามทฤษฎี X และทฤษฎี Y

ทฤษฎี X	**ทฤษฎี Y**
- คนมักจะไม่ชอบทำงาน และจะพยายามหลีกเลี่ยงงาน	- คนส่วนใหญ่จะพอใจในการทำงาน ให้ความร่วมมือสนับสนุน
- มีการควบคุมสั่งการอย่างใกล้ชิดจากผู้บังคับบัญชา	- ควบคุมตนเองและตัดสินใจทำงานด้วยตนเอง
- ทำงานตามคำสั่งมากกว่าใช้ความคิดเห็น	- มีความคิดริเริ่ม อยากเข้ามีส่วนร่วมในองค์การ
- การควบคุมต้องใช้วิธีการลงโทษอย่างรุนแรง	- คนมักจะแสวงหาความรับผิดชอบและปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นและมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ
- รางวัลที่ต้องการคือค่าตอบแทน	- รางวัลที่ต้องการคือความสำเร็จนั้น ๆ

จากตารางที่ ๓.๑ จะเห็นความแตกต่างของลักษณะของคนในองค์การ ซึ่งมีหลายประการตามที่กล่าวมานั้น ก่อให้เกิดประโยชน์กับนักบริหารในการบริหารคนในองค์การตนเอง และได้ใช้วิธีการจูงใจการควบคุมได้ถูกลักษณะของคนดังกล่าว คือนักบริหาร ที่มองคนในองค์การมีลักษณะตามทฤษฎี X นั้นการจะจูงใจและกระตุ้นให้คนมีความ กระตือรือร้นในการทำงานได้ ต้องพยายามจัดระบบการจ่ายผลตอบแทนที่ยุติธรรมให้มากที่สุด ส่วนเทคนิคการจูงใจคนในองค์การตามลักษณะทฤษฎี Y นั้น ต้องออกแบบลักษณะงานให้ มีความหลากหลาย ท้าทายความคิดให้โอกาสในการใช้ดุลพินิจในงานและส่งเสริม ความสัมพันธ์อันดีระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในองค์การ

๔. ศาสตร์การบริหาร (administrative science)

เฮอร์เบิร์ฑ ไซมอน ในหนังสือ Administrative Behavior ต้องการเสนอความคิดเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ โดยโจมตีว่าทฤษฎีหลักการบริหารนั้นมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น ความขัดแย้งระหว่างหลักขอบข่ายการควบคุม และหลักลำดับชั้น กล่าวโดยย่อ หลักขอบข่ายการควบคุม ยึดถือหลักการที่ว่าผู้จัดการจะสามารถควบคุมลูกน้องได้ดีถ้าจำนวนลูกน้องมีน้อย ถ้าผู้จัดการเกิดมีจำนวนลูกน้องมากเกิน จำนวนที่เหมาะสม จะทำให้ผู้จัดการควบคุมลูกน้องได้ยากมาก และส่งผลทำให้องค์การมีประสิทธิภาพต่ำ ดังนั้น การจัดการที่ดีคือ การจัดให้ผู้จัดการมีขอบข่ายการควบคุมลูกน้อง เป็นจำนวนน้อย หรือนั่นคือสนับสนุนให้องค์การมีโครงสร้างแบบสูง ดังภาพที่ ๓.๑



ภาพที่ ๓.๑ โครงสร้างองค์การจากหลักขอบข่ายการควบคุมอย่างแคบ
ที่มา : พิทยา บวรวัฒนา. ๒๕๔๓ : ๑๐๗.

จากภาพที่ ๓.๑ เป็นการยึดหลักขอบข่ายการควบคุม แต่ถ้าหลักลำดับชั้น สนับสนุนความเชื่อที่ว่ายิ่งองค์การมีจำนวนลำดับชั้นมากจะยิ่งทำให้โอกาสที่ข้อมูลข่าวสาร การติดต่อระหว่างเบื้องบนและเบื้องล่างบิดเบือนข้อเท็จจริงได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น ยิ่งองค์การมี จำนวนลำดับชั้นน้อยลง ย่อมทำให้โอกาสติดต่อระหว่างคนต่างลำดับชั้นคล่องตัวมี ประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของหลักลำดับชั้นแล้ว หลักการนี้สนับสนุนให้ องค์การมีโครงสร้างแบบราบ ซึ่งความคิดนี้ตรงกันข้ามกับหลักการขอบข่ายการควบคุม

นอกจากนี้ปัญหาอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับบริหารคือคำว่า เป้าหมาย (Purpose) และกระบวนการ (Process) ยังมีความหมายที่สับสนคาบเกี่ยวกัน กระบวนการเป็นวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย แต่เป้าหมายเองก็มีหลายเป้าหมายเป็นลักษณะลำดับ ขั้นตามความสำคัญก่อนหลัง เช่น เราพิมพ์ดีด (กระบวนการ) เพื่อเขียนจดหมาย (เป้าหมาย) เราเขียนจดหมาย (กระบวนการ) เพื่อส่งข่าว (เป้าหมาย) เป็นต้น ดังนั้นการกระทำอันเดียวกัน (คือการพิมพ์ดีดเขียนจดหมาย) อาจเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการเหล่านี้ เป็นต้น ข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งของหลักการบริหาร คือมิได้บอกแนวทางว่าใน สถานการณ์โดควรจะจัดองค์การแบบใดถึงจะดี

ไซมอน สรุปการวิจารณ์ปัญหาของทฤษฎีหลักการบริหารว่าเป็นเพราะเราไป ยึดถือว่าเป็นหลักการ แทนที่จะมองว่าเป็นแนวทางสำหรับอธิบายและแก้ไขสถานการณ์ บริหารการออกแบบองค์การจำต้องพิจารณาวิเคราะห์สถานการณ์บริหารทุกแง่มุม ไม่ใช่ดู แต่แง่มุมเดียว และหาวิธีการชั่งน้ำหนักว่าแง่มุมใดสำคัญกว่ากันในกรณีที่เกิดความขัดแย้งกันขึ้น ดังนั้น ถ้าว่าไปแล้วหัวใจทฤษฎีการบริหารอยู่ตรงพรมแดนระหว่าง ส่วนที่มีเหตุผลและส่วนที่ไม่มีเหตุผลของมนุษย์ ทฤษฎีการบริหารเป็นเรื่องของการพยายามมีเหตุผลมากที่สุด (Intended Rationality) และข้อจำกัดที่ทำให้มนุษย์ไม่สามารถมีเหตุผลได้ที่สุด (Bounded Rationality) ทำให้มนุษย์ต้องแสวงหาความพอใจแทนการแสวงหาการให้ได้อะไรมากที่สุด ด้วยเหตุนี้เองมนุษย์จึงไม่ใช่บุคคลเศรษฐกิจ แต่เป็นนักบริหาร (Administrative Man) ที่มีความสามารถที่จำกัด ตั้งหน้าตั้งตาทำงานให้ได้ดีเท่าที่จะกระทำได้ไซมอน เข้าใจดีว่า การตัดสินใจแบบมีเหตุผลนั้น เป็นเรื่องในอุดมคติ หาดูได้ยากในโลกความเป็นจริง การตัดสินใจ อย่างมีเหตุผลหมายถึง การที่ผู้ตัดสินใจมีระบบค่านิยม ซึ่งสามารถทำการประเมินผลแนวทางต่าง ๆ ได้ว่าแนวทางใดจะส่งผลอย่างไร ผู้ตัดสินใจนโยบายจะเลือกแนวทางซึ่งจะ สามารถก่อให้เกิดผลตามที่ปรารถนาไว้ได้มากที่สุด โดยสรุปแล้วองค์ประกอบของการตัดสินใจ แบบมีเหตุผลมากที่สุด คือ ผู้ตัดสินใจต้องสามารถจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่างๆ ที่ต้องการจะบรรลุได้ว่าเป้าหมายใดสำคัญกว่าเป้าหมายใดอย่างแน่ชัดแจ่มแจ้ง ผู้ดัดสินใจ ต้องรู้แนวทางปฏิบัติ (Alternative Strategies) ทุกแนวทางอย่างถ่องแท้ว่า แต่ละแนวทางจะส่งผล (Consequences) อย่างไรบ้างต่อการบรรลุเป้าหมาย และผู้ตัดสินใจต้องมีความรู้ (knowledge) และมีความสามารถในทางจิตวิทยา (Psychologically Capable) ที่จะเลือกแนวทางที่มีประสิทธิภาพสูงดีที่สุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการมากที่สุด

แต่ในทางปฏิบัติ ไซมอน มีความเห็นว่าการตัดสินใจมิได้ดำเนินการไปอย่างมีเหตุมีผลสมบูรณ์แบบเพราะผู้ตัดสินใจขาดความรู้ที่สมบูรณ์ เช่น ไม่รู้แน่นอนว่าการตัดสินใจ แต่ละแนวทางจะก่อให้เกิดผลอะไรกันแน่ มนุษย์ทั่วไปไม่มีความสามารถที่จะคาดการณ์ได้ว่า การตัดสินใจแต่ละครั้งจะนำมาซึ่งความพอใจแค่ไหนในอนาคต ผู้ตัดสินใจไม่สามารถหยั่งรู้ถึง แนวทางปฏิบัติไปได้ทุกแนวทางในโลกความเป็นจริง ผู้ตัดสินใจไม่สามารถตัดสินใจอย่างมี เหตุผลที่สุด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจะทำให้เขาสามารถได้ประโยชน์สูงสุด (Maximize) ในทางปฏิบัติ การตัดสินใจเพียงแค่ทำให้เขาพอใจ (Satisfice) อยู่บ้างเท่านั้น เพราะเขาได้ตัดสินใจไปดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งหัวใจทฤษฎีการบริหารจึงอยู่ ตรงพฤติกรรมที่มีเหตุผลและไม่มีเหตุผลของมนุษย์นี้เอง

จะเห็นได้ว่าแนวคิดทฤษฎีในช่วง ค.ศ. ๑๙๕๐-๑๙๖๐ นั้นเมื่อพิจารณาในแง่หน่วย วิเคราะห์ ก็ยังให้ความสำคัญกับการบริหารภายในองค์การ ยกเว้นการบริหารคือการเมืองที่ให้ความสำคัญกับการบริหารระดับชาติ และจะเห็นได้ว่าทั้งสี่ทฤษฎีพิจารณาในแง่ของมนุษย์ ที่มีชีวิตจิตใจ ไม่ใช่หุ่นยนต์ ส่วนทิศทางและวิธีการบริหารจะแตกต่างกัน เช่น การบริหารคือ การเมืองต้องการสร้างการประนีประนอมทางการเมือง ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการนั้น ต้องการให้รู้ว่าอะไรคือเป้าหมายที่แท้จริง และอะไรคือมรรควิธีที่จะทำให้เป้าหมายนั้นบรรลุผล มนุษยสัมพันธ์พยายามสร้างบรรยายกาศความสามัคคีในองค์การ โดยเลือกใช้วิธีการจูงใจ คนงานที่เหมาะสม และศาสตร์การบริหารต้องการให้องค์การมีการตัดสินใจที่ดีที่สุดภายใต้ สภาวะความไม่แน่นอน

๓.๕ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ระหว่าง ค.ศ.๑๙๖๐ - ๑๙๗๐

ความคิดเห็นของทฤษฎีท้าทายในช่วง ค-ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๖๐ ได้ทำให้นักวิชาการ ต้านรัฐประศาสนศาสตร์เสื่อมความศรัทธาลง ในความถูกต้องและเหมาะสมของทฤษฎีดั้งเดิม (ค.ศ. ๑๘๘๗ - ๑๙๕๐) อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงสมัยท้าทาย ไม่ได้เป็น ที่ยอมรับของนักวิชาการโดยทั่วไปเหมือนสมัยทฤษฎีดั้งเดิม ทฤษฎีท้าทายช่วย ชี้ว่าทฤษฎี ดั้งเดิมมีความบกพร่องตรงไหนบ้าง แต่ไม่ได้เสนอทางออกอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในหมู่ นักวิชาการ สถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จึงอยู่ในสภาพที่'อลเวงและขาด เอกลักษณ์

อย่างไรก็ตามแม้ว่าในทศวรรษ ๑๙๖๐ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ยังมีความอลเวง แต่ในช่วงประมาณ ค.ศ. ๑๙๖๐ - ๑๙๗๐ นั้น ได้เกิดวิวัฒนาการที่สำคัญสองประการขึ้นในวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นการปูพื้นฐานสำหรับกำเนิดวิชารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ดังนี้

๓.๕.๑ การปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์

เกิดขึ้นในปลายทศวรรษ ๑๙๕๐ และต้นทศวรรษ ๑๙๖๐ มีผลทำให้ปรัชญา พื้นฐานของวิชารัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนแปลงไป การปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ทำให้ นักรัฐประศาสนสาสตร์ตกอยู่ในที่นั่งลำบาก เพราะเนื้อหาสาระของวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะที่ตรงข้ามกัน วิชารัฐประศาสนศาสตร์เน้นเรื่องการประยุกต์ใช้ความรู้ นำความรู้ไปปฏิบัติ ขณะที่พฤติกรรมศาสตร์ไม่ไดให้ความสำคัญต่อการประยุกต์ใช้ความรู้ เน้นการสร้าง องค์ความรู้ที่เชื่อถือได้และเป็นวิทยาศาสตร์ งานเขียนทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนมาก ออกมาในรูปของกรณีเฉพาะเรื่อง ซึ่งพรรณากระบวนการบริหารและการเมืองต่างๆ อันเป็นลักษณะของงานเขียนที่พวกพฤติกรรมศาสตร์ไม่ยอมรับ ดังนั้นยิ่งพฤติกรรมศาสตร์มีอิทธิพลมากขึ้นเท่าใดในหมู่นักรัฐศาสตร์ ยิ่งมีผลทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีสถานภาพที่ต่ำลง

ผลของการปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ ที่มีต่อวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงนี้คือ นักวิชาการให้ความสำคัญต่อการศึกษาเรื่องสถาบันทางการเมือง และรัฐบาลน้อยลง และหันมาศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์มากขึ้น ทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์กลายเป็นสหวิชา ที่ให้ความสนใจศึกษาวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา มานุษยวิทยา เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น นักวิชาการบางท่านเริ่มเอาหลักการศึกษาแบบ

วิทยาศาสตร์มาใช้ มีการให้ความสนใจกับ กระบวนการศึกษาอย่างเป็นระบบ เช่น การตั้งและทดสอบสมมติฐาน และการวิเคราะห์ โดยอาศัยวิธีการเชิงปริมาณ พฤติกรรมศาสตร์ทำให้นักวิชาการหันมาให้ความสนใจกับความ เป็นวิทยาศาสตร์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้วิชารัฐ ประคาสนศาสตร์เพื่อแกไขปัญหาสังคมน้อยลง ในทางปฏิบัติปรากฏว่าพฤติกรรมศาสตร์ได้ ทำให้นักวิชาการสนใจศึกษาเรื่องปัจจัยนำเข้า (Input) ของระบบการเมืองมาก ส่วนเรื่องปัจจัยนำออก (Output) ซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารกลับไม่ได้รับความสนใจเท่าใดนัก

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์กับปรัชญาของพฤติกรรม ศาสตร์ จะมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกันทีเดียวก็ตาม แต่ผลที่ปรากฏขึ้นส่งผลให้นักวิชาการ ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้ปรับตัวให้เข้ากับความคิดของพฤติกรรมศาสตร์ในที่สุด การปรับตัวดังกล่าวเกิดขึ้นมานานตั้งแต่ปลายทศวรรษ ๑๙๔๐ และทศวรรษ ๑๙๕๐ ในรูปของการเขียนบทความและหนังสือพิมพ์ เพื่อวิจารณ์ความบกพร่องของทฤษฎี และแนวความคิดรัฐประศาสนศาสตร์สมัยเดิม และในรูปของการเสนอให้ปรับใช้หลักของพฤติกรรมศาสตร์

๓.๕.๒ การประชุมที่มินนาวบรูค

ในเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๙๖๘ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นคนหนุ่ม ได้มาประชุมกันที่หอประชุม มินนาวบรูค (Minnowbrook) ณ มหาวิทยาลัย ซีราคิวส์ การจัดการประชุมครั้งนี้มี ดไวท์ วอลโด เป็นผู้สนับสนุนให้จัดขึ้น วอลโด ได้อธิบายว่าเหตุผลที่เขาสนับสนุนการจัดการประชุมครั้งนี้มี ๒ ประการคือ ประการแรก วอลโด เห็นว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในขณะนั้นมิได้ดำเนินการสอนการศึกษาและการปฏิบัติให้สอดคล้องกับ ปัญหาต่าง ๆ ของสังคมซึ่งทวีความรุนแรงและความสำคัญขึ้นทุกวัน ประการที่สอง วอลโด เห็นว่าในขณะนั้นเกิดมีช่องว่างขึ้นระหว่างนักวิชาการที่อายุมากกับนักวิชาการที่อายุน้อย ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับอิทธิพลจากกระแสเหตุการณ์ผันผวนของ บานเมือง และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหลายประการ การประชุมของนักวิชาการจึงได้หา แนวทางในการพัฒนาขอบข่ายและระเบียบของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้สอดคล้องกับ สภาพความเป็นจริงและปัญหาของสังคม เพื่อการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงความ อลวนระส่ำระส่าย ผันผวน แกว่งไกวในสภาพแวดล้อม มีการนำเสนอให้เกิดการพัฒนา องค์การในรูปแบบใหม่ และเน้นการจัดองค์การสาธารณะที่มุ่งรับใช้ให้บริการแก่ประชาชนมาก ขึ้น ผลการประชุมของนักวิชาการได้ก่อให้เกิดแนวความคิด รัฐประศาสนศาสตร์ใน ความหมายใหม่ โดยเสนอค่านิยมที่ใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ทางทฤษฎี แนวความคิด และทางปฏิบัติ เพื่อแสวงหาความยุติธรรมในสังคม โดยถือเป็นพื้นฐาน คุณธรรมที่แท้จริง การรับเตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การมีส่วนร่วมของ คนงานและประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ การเพิ่มพูนทางเลือกของประชาชน และความรับผิดชอบในการบริหารเพื่อให้โครงการบรรลุผลและมีประสิทธิผล

รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เห็นว่า การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ควรยึดหลักปรัชญาแบบใหม่ที่เรียกว่า ปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology) ที่ถือว่า ข้อเท็จจริงและค่านิยมไม่สามารถแยกออกจากกันได้ มากกว่าที่จะยึดตามปรัชญาแบบปฏิฐานนิยม (Positivism)

ที่ถือว่าข้อเท็จจริงและค่านิยมเป็นคนละเรื่องกัน แยกออกจากกันได้ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับโลกแห่งความเป็นจริง คือสามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติได้ โดยอยู่ภายใต้หลักความยุติธรรมของสังคม โดยมุ่งเน้น ให้พลเมืองทุกคนได้รับการบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน และในการปฏิบัติงาน รัฐบาล จะต้องให้ความสนใจในเรื่องการกระจายโอกาส กระจายรายได้ และกระจายการพัฒนา เพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคม โดยคำนึงถึงผู้ด้อยโอกาสหรือผู้เสียเปรียบเป็นที่ตั้ง ทั้งนี้ ผู้บริหารงานของรัฐต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่จะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานและการสร้างความยุติธรรม โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการและประชาชนผู้มีส่วนได้ เสียสามารถเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

วิวัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งสองประการข้างต้นถือเป็นแนวการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ และนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๐ เป็นต้นมา นักรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ยึดแนวทางการศึกษาดังกล่าวเป็นกระแสหลักจนถึงปัจจุบัน

๓.๖ แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประสาสนศาสตร์สมัยใหม่ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๗๐ - ปัจจุบัน

นับตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๗๐ เป็นต้นมา แนวคิดทฤษฎีและแนวการศึกษาทาง รัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการ ได้แก่ รัฐประศาสนศาสต์ในความหมาย ใหม่นโยบายสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษย์นิยม และ การออกแบบองค์การสมัยใหม่ ดังมีรายละเอียด ดังนี้

๓.๖.๑ รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration : NPA)

จากการประชุมที่มินนาวบรูค ในส่วนของนักวิชาการได้พยายามสรุป ความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ ความหมายใหม่ ซึ่งกระทำได้ยากเพราะในข้อเท็จจริงแล้ว นักวิชาการที่มาชุมนุมกันนั้นมีความเห็นไม่สอดคล้องกันทีเดียว บางทีก็ขัดแย้งกันด้วย ในการทำความเข้าใจความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ที่ดีนั้น พิทยา บวรวัฒนา (๒๕๔๓ : ๑๕๘) ได้สรุปความคิดเป็นขั้นตอนดังนี้

๑.๑ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ถือหลักปรัชญาใหม่ที่เรียกว่า ปรากฏการณ์วิทยา แทนที่จะยึดถือปรัชญาแบบปฏิฐานนิยมทางดรรกวิทยา ซึ่งปรัชญาหลัง นี้สนับสนุนให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะแบบวิทยาศาสตร์ ถือหลักว่าค่านิยมและ ข้อเท็จจริงแยกออกจากกัน การศึกษาแบบเชิงประจักษ์เพื่อแสวงหากฎของธรรมชาติจาก ข้อเท็จจริงจึงเป็นไปได้ นักรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่มีความเห็นว่าเทคนิคการวิเคราะห์ แบบวิทยาศาสตร์ เช่น สถิติ เป็นของวิเศษซึ่งเป็นอันตรายอย่างยิ่งอาจทำให้ลืมคำนึงไปว่า งานวิจัยของตนมีประโยชน์อย่างไรต่อมนุษย์ ที่จริงข้อเท็จจริงและค่านิยมแยกออกจากกัน ไม่ได้เพราะในที่สุดแล้วสมองมนุษย์เป็นตัวตีความข้อมูลทฤษฎีและแนวความคิดต่าง ๆ จึงเกิดจากสมองมนุษย์ มิได้มีตัวตนอยู่นอกสมองคน ความคิดของมนุษย์เกี่ยวกับโลกภายนอกมาจาก สมองของมนุษย์เอง ดังนั้นนักรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีหน้าที่ประสานวิธีการมองโลกต่าง ๆ

๑.๒ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ต้องการให้วิชาเกี่ยวข้อง โดยตรงกับโลกความเป็นจริง (Relevant) ในเรื่องนี้ แฟรงค์ มารินิ (Frank Marini) ได้อธิบายว่าแยกได้สามประการ คือ ประการแรก วิชารัฐประศาสนศาสตร์ต้องทันต่อสภาพการณ์ที่ ผันแปรตลอดเวลาในปัจจุบัน (turbulent times) จะเห็นจากการถกเถียงแนวความคิดเรื่อง การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม ประการที่สอง วิชารัฐประศาสนศาสตร์ต้องตามทันต่อปัญหาต่าง ๆ ประการสาม วิชารัฐประศาสนศาสตร์ต้องเป็นประโยชน์ต่อนักปฏิบัติและช่วย ทำให้เข้าใจโลกความเป็นจริงดีขึ้นถึงแม้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่นั้นแตกต่างกัน ในแง่ของนักวิชาการแต่ละคน ในส่วนตัวของผู้เรียบเรียงนิยมสาระสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ ในความหมายใหม่ในทรรศนะของ อุทัย เลาหวิเชียร ซึ่งมีสาระสำคัญ ๔ ประการคือ[๑๐] ประการแรกการสนใจเรื่องที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม รัฐประศาสนศาสตร์ควรสนใจปัญหาของสังคมโดยเฉพาะเป้าหมายสาธารณะที่สำคัญ ๆ ประการที่สอง แนวความคิดนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับค่านิยม (Value) นักบริหารควรจะยื่น มือเข้าช่วยเหลือบุคคลที่เสียเปรียบทางสังคม ซึ่งก็คือการใช้ค่านิยมอย่างหนึ่ง นักบริหารจะ วางตัวเป็นกลาง (Neutral) ได้ยาก เพราะถ้าวางตัวเป็นกลางคนที่ได้เปรียบทางสังคมก็จะ ได้เปรียบยิ่งขึ้น คนที่เสียเปรียบก็จะเสียเปรียบตลอดไป สังคมก็จะเกิดช่องว่างไม่น่าอยู่ ประการที่สาม ได้แก่ ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equity) เพื่อช่วยเหลือผู้ต้อยโอกาส ในสังคมให้เกิดความเสมอภาค ประการที่สี่ เรื่องการเปลี่ยนแปลง (Change) การเปลี่ยนแปลงในที่นี้หมายความว่านักบริหารจะต้องเป็นฝ่ายริเริ่มการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ความเสมอภาคทางสังคมประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ยังเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ต้อง คำนึงถึงตลอดเวลา เพราะสังคมเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นักบริหารหรือหัวหน้างานจึง ต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

---

[๑๐] อุทัย เลาหวิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ ๖. (กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, ๒๕๔๓), หน้า ๓๓-๓๕.

๓.๖.๒ นโยบายสาธารณะ (Public Policy)

แนวการศึกษานโยบายสาธารณะ จะเน้นในเรื่องขบวนการเกี่ยวกับการ กำหนดการใช้ และการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ส่งเสริมให้ผู้ศึกษาสนใจนโยบาย สาธารณะที่สำคัญๆ ของประเทศ เพื่อศึกษาให้ลึกซึ้ง และมีความชำนาญในแต่ละด้าน ในปัจจุบันการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้สนใจในค่านิยมที่สำคัญของสังคม เช่น ค่านิยม เกี่ยวกับความเสมอภาคทางสังคม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหาร และประโยชน์ของ ผู้รับบริการ เป็นต้น

ข้อดี ของการศึกษาในแนวนี้ก็คือ เป็นแนวการศึกษาที่ไม่ทิ้งความสำคัญของการเมือง เป็นการสอดคล้องกับความจริงที่ว่า การบริหารและการเมืองเป็นสิ่งแยกกันไม่ได้ ให้ความสำคัญทั้งในทฤษฎีปทัสถานและทฤษฎีประจักษวาท ใช้หลักคณิตศาสตร์เท่าที่ จำเป็น และเป็นการอุดช่องว่างระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติ แนวการศึกษานี้ให้ความสำคัญทั้ง

ในด้านวิชาการ และหน่วยราชการ ข้อสำคัญก็คือนโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์นโยบายจะช่วยให้ประเทศมีนโยบายที่ดีๆ เป็นที่สนใจของคนทุกฝ่าย เพราะนโยบายย่อม กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนทุกกลุ่ม ทั้งในวงราชการและประชาชนทั่วไป

ข้อเสีย ของการศึกษานโยบายสาธารณะ คือ การไม่สนใจเรื่องขององค์การ และเรื่องการจัดการ ตลอดจนเรื่องของคนในองค์การจึงทำให้ขอบข่ายการศึกษาไม่กว้าง เท่าที่ควร การศึกษาวิชาการบริหารโดยไม่ให้ความสำคัญของคนและองค์การ ตลอดจนวิธีการจัดการ ย่อมไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทุกแง่ทุกมุมได้

๓.๖.๓ เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy)

แนวคิดอีกนัยหนึ่งก็คือ เรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมือง หมายถึงความเกี่ยวโยง ระหว่างระบบการเมือง (โครงสร้างของกฎเกณฑ์) และระบบเศรษฐกิจ (ระบบการผลิตและ แลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ) ระบบการเมือง ประกอบไปด้วย ระบบอำนาจและค่านิยมหรือ เป้าหมายในการใช้อำนาจนั้น ส่วนระบบเศรษฐกิจนั้นหมายถึงระบบที่ทำการผลิตสินค้าและบริการ เป็นการพิจารณาถึงรูปแบบองค์การต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ รวมตลอดจนหมายถึงกลไก กฎระเบียบ และสถาบันต่าง ๆ ซึ่งกำหนดลักษณะการแลกเปลี่ยน สินค้าและบริการทั้งหลาย พิทยา บวรวัฒนา (๒๕๔๓ : ๔๑) ได้กล่าวถึงองค์การสาธารณะ โดยทั่วไปแล้ว จะมีองค์ประกอบทางเศรษฐกิจการเมืองอยู่ ๔ ประการ คือ

๑. การเมืองภายนอกองค์การ (External Political Aspects) หมายถึงการติดต่อแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงภายนอกทั้งหลาย (คน กลุ่ม หรือสถาบัน) กับองค์การ สาธารณะองค์การหนึ่ง เพื่อตกลงกันเองว่าใครควรมีความชอบธรรม ในการควบคุมเรื่อง ต่าง ๆ เช่น ทรัพยากร การกำหนดเป้าหมายองค์การ และกติกาในการตกลงกัน ลักษณะพิเศษขององค์การสาธารณะคือตัวแสดงภายนอก มักมีบทบาทในการกำหนดเป้าหมาย จัดสรรทรัพยากร และให้หรือไม่ให้ความเห็นชอบในงานที่องค์การสาธารณะทำ

๒. เศรษฐกิจภายนอกองค์การ (Economic Environment) หมายถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่อยู่นอกองค์การสาธารณะ และมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ขององค์การ สาธารณะ เช่น โครงสร้างของตลาดแรงงานอาจมีการแย่งชิงบุคลากร ที่มีความสามารถ ด้วยการให้รางวัลตอบแทนที่สูง ซึ่งองค์ประกอบเศรษฐกิจภายนอกองค์การมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นเรื่องการเมืองขึ้นมาได้

๓. การเมืองภายในองค์การ (Internal Polity) หมายถึงโครงสร้างอำนาจ อย่างเป็นทางการ และอิทธิพลภายในองค์การ ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องความอยู่รอด เป้าหมาย ขององค์การ เป้าหมายของผู้นำ และความชอบธรรมของหน้าที่

๔. เศรษฐกิจภายในองค์การ (Internal Economy) หมายถึงองค์ประกอบ ขององค์การสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานให้สำเร็จ องค์การจะมีกระบวนการทำงานซึ่ง ประสานปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ให้เข้ากันเพื่อผลิตผลงานออกมา เช่น การแบ่งหน้าที่กันทำ การจัดระบบการทำงานที่เป็นสากล การกระจายของที่ตั้งสาขาต่าง ๆ ขององค์การ การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการทำงาน การจัดระบบงบประมาณและการบัญชีที่เหมาะสม เป็นต้น

องค์ประกอบเศรษฐกิจภายในองค์การสำคัญมาก เพราะโดยหลักการแล้ว องค์การจะมุ่งทำงานให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองภายใน องค์การที่จะปกป้องส่วนเศรษฐกิจภายในองค์การให้ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่าย การเมืองและเศรษฐกิจภายนอกองค์การ มิฉะนั้นแล้วอาจจะทำให้งานภายในองค์การติดขัด ขึ้นมาในทางปฏิบัติบางทีฝ่ายการเมืองภายในองค์การไม่สามารถปกป้องภัยจากข้างนอกได้ ทำให้กลไกเศรษฐกิจภายในองค์การทำงานไม่เต็มที่ เช่น อาจมีการคัดพรรคพวกเข้ามา ทำงาน (ซึ่งทำงานไม่เก่งจริง) และมีการสร้างอาณาจักรระหว่างสมาชิกของกลุ่มในองค์การ อันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานได้

๓.๖.๔ ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษย์นิยม (Organizational Humanism)

แนวความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันอีกประการหนึ่งก็คือ ทฤษฎี องค์การที่อาศัยหลักมนุษย์นิยม ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับ องค์การโดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือการสร้างเสริมให้มีองค์การที่มีบรรยากาศเป็นประชาธิปไตย เพื่อสนับสนุนให้คนมีโอกาสบรรลุความพึงพอใจที่ได้ปฏิบัติตามศักยภาพของตนเอง ตัวอย่างเช่น นักดนตรีก็ควรเล่นดนตรี จิตรกรก็ควรเขียนรูป และกวีก็ควรจะเขียนกลอน เพราะการกระทำเช่นนี้นั้นจะช่วยให้คนเหล่านั้นมีความสงบในจิตใจ นอกจากนี้ ยังมีโอกาส ทำในสิ่งที่เรามีความสามารถและมีความประสงค์ เมื่อเป็นเช่นนี้จะทำให้มนุษย์มีการพัฒนา คือมีความเจริญเติบโตทางจิตใจรักษาความสงบเป็นตัวของตัวเอง และมีความสามารถในการ เลือกที่จะกระทำ คุณสมบัติเหล่านี้จะช่วยให้มนุษย์ปฏิบัติงานอย่างมีความสุขใจและเป็นเหตุ ให้มีผลผลิตสูงตามมาด้วย ดังนั้นทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษย์นิยมจึงมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งก็คือ การสร้างสรรค์บรรยากาศและส่งเสริมให้คนในองค์การมีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะของประชาธิปไตย

๓.๖.๕ การออกแบบองค์การสมัยใหม่ (Modern Organizational Design)

ในปัจจุบันสังคมกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทำให้การจัดองค์การตามรูปแบบระบบราชการของ แม็ก เวเบอร์ นั้น ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมใหม่ของสังคมอีก ต่อไปแล้ว การจัดองค์การแบบระบบราชการไม่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดได้เหมือนสมัยก่อน ในปัจจุบันโลกเราเปลี่ยนแปลงไปมาก กล่าวคือ เทคโนโลยีต่าง ๆ ของโลกได้ก้าวหน้าไปไกลมาก สภาพแวดล้อมมีลักษณะที่ไม่แน่นอน เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และทัศนคติของคนในปัจจุบันก็เปลี่ยนแปลงจากเดิมไปมากอีกด้วย

การที่สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ย่อมหมายความว่าองค์การที่ดีนั้น ต้องปรับตัวให้เข้าสภาพการณ!หม่ดังกล่าวด้วย สมัยก่อนองค์การแบบระบบราชการเน้น ทิศทางองค์การความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ ลงทุนน้อยที่สุดเพื่อผลผลิตสูงสุด มาสมัยใหม่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้องค์การต้องเปลี่ยนแปลงทิศทางตามไปด้วย ดังนั้นในปัจจุบันนอกจากองค์การทั่วไปจะเน้นเรื่องประสิทธิภาพแล้ว องค์การสมัยใหม่ยังได้ ผนวกเอาทิศทางใหม่ ๆ ๓ ทิศทาง กล่าวคือ ประการแรกได้แก่ ความสามัคคีกลมเกลียวของ สมาชิกภายในองค์การ และการประสานความต้องการของสมาชิกองค์การให้เข้ากับ วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายขององค์การ (Integration) ประการที่สอง ได้แก่ ความสามารถขององค์การในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง (Adaptability) และประการที่สามได้แก่ ความสามารถขององค์การในการให้บริการลูกค้าและสนองต่อประโยชน์ สังคมโดยส่วนรวม (Social Relevance) ทิศทางองค์การสามประการซึ่งได้รับความนิยมมาก ในปัจจุบันนี้เป็นเรื่องใหม่ องค์การระบบราชการมิได้ถูกประดิษฐ์ขึ้นมาเพื่อกลไกสำหรับบรรลุ เป้าหมายของทิศทางทั้งสาม รูปแบบองค์การสมัยใหม่ควรมีลักษณะชั่วคราวเป็นองค์การแบบโครงการ หรือเป็นรูปแบบองค์การตามความเหมาะสมตามสถานการณ์และมีความเป็นประชาธิปไตยในองค์การอีกด้วย

จากที่กล่าวมาคือแนวคิดทฤษฎีที่นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสนใจใน ปัจจุบัน แต่มิใช่เพียงเท่านี้นักวิชาการบางท่านยังให้ความสนใจในเรื่องอื่นอีก อาทิเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน การจัดการแบบประหยัด ชีวิตองค์การ การวิจัยเรื่ององค์การ เป็นต้น

สรุปท้ายบท

แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาตร์แปงออกเป็น ๔ ช่วงสมัย คือ สมัยนรก แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๘๗ - ๑๙๕๐ ซึ่งประกอบด้วยทฤษฎี การบริหารแยกออกจากการเมือง และทฤษฎีหลักการบริหาร สมัยทาท้ายทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๖๐ ซึ่งประกอบด้วย ทฤษฎีการบริหารคือ การเมือง ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษยสัมพันธ์ และศาสตร์การบริหาร สมัยทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ใน ค.ศ. ๑๙๖๐ - ๑๙๗๐ มีเหตุการณ์ ๒ เหตุการณ์ คือ การปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์และการประชุมที่มินนาวบรูคที่ส่งผลให้เกิดวิชารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ และสมัยสุดท้ายแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๗๐ - ปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ นโยบายสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยม และการออกแบบองค์การสมัยใหม่

คำถามท้ายบทที่ ๓

๑. อธิบายความหมายของทฤษฎี และความแตกต่างระหว่างแนวคิดกับทฤษฎี

๒. แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ค.ศ. ๑๘๘๗ - ๑๙๕๐ มีทฤษฎีอะไรบ้าง

๓. วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีใน ช่วง ค.ศ. ๑๘๘๗ - ๑๙๕๐ มาให้เข้าใจ

๔. แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ค.ศ. ๑๙๕๐ – ๑๙๖๐ มีทฤษฎีอะไรบ้าง

๕. วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีในช่วง ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๖๐ มาให้เข้าใจ

๖. อธิบายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ. ๑๙๖๐ - ๑๙๗๐ ที่ส่งผลต่อวิชารัฐประศาสนศาสตร์

๗. วิเคราะห์เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่าส่งผลต่อการกำเนิดแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ อย่างไร

เอกสารอ้างอิงประจำบท

จุมพล หนิมพานิช. **ระบบราชการเปรียบเทียบการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการ บริหารการพัฒนา.** กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๘.

พิทยา บวรวัฒนา. **รัฐประศาสนศาสตร์ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗ - ค.ศ. ๑๙๗๐).** พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์.** กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๙.

วิเชียร วิทยอุดม. **ทฤษฎีองค์การ.** กรุงเทพมหานคร : ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์, ๒๕๔๘.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. **หลักรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎี.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : รัตนพรชัย, ๒๕๔๘.

อุทัย เลาหวิเชียร. **รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ.** พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, ๒๕๔๓.

บันทึกช่วยจำ

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๔
เรื่อง การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

๑. การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

๒. หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

๓. วิธีสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

๔. คุณลักษณะของนักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่พึงประสงค์

๕. เป้าหมายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๔ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถได้

๑. อธิบายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยได้

๒. อธิบายหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยได้

๓. อธิบายวิธีสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยได้

๔. อธิบายคุณลักษณะของนักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่พึงประสงค์ได้

๕. อธิบายเป้าหมายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ได้

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. อาจารย์ผู้สอนยกตัวอย่างงานวิจัยตามความสนใจของนิสิต และ เกริ่นนำการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยมีความหมายอย่างไร

๒. อาจารย์ผู้สอนกล่าวเปิดประเด็นซักถามผู้เรียนให้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับการวิจัยโดยการตอบปากเปล่า เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้เรียนได้ตื่นตัวอยู่เสมอ

๓. คำถามใดที่ผู้เรียนตอบแล้วไม่ชัดเจนพอ ผู้สอนควรอธิบายประเด็นนั้น ๆ เพิ่มเติมเพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ที่ถูกต้อง

๔. ก่อนสอนทุกครั้ง อาจารย์ผู้สอนกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดความสนใจ มีความอยากรู้อยากเห็น

๕. อาจารย์ผู้สอนเสนอแนะให้ผู้เรียนศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสืออื่น ๆ หรืองานวิจัยอื่น ๆ

๖. เมื่อศึกษาแต่ละบทจบแล้ว อาจารย์ผู้สอนมอบหมายงานให้ผู้เรียน ทุกคนไปทำคำถามท้ายบทแล้วนำมาส่งในสัปดาห์ต่อไป

๗. อาจารย์ผู้สอนอธิบายสรุป “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์” อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ แล้วผู้สอนสอบถามผู้เรียนในประเด็นที่ได้เรียนมาแล้ว เพื่อเป็นการประเมินผู้เรียนว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัย

๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/รัฐประศาสนศาสตร์ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสารอื่น ๆ เป็นต้น

๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์

๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, นิตยสาร, Internet, Website, งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสาร เป็นต้น

๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น

๒. ด้านทักษะ : ประเมินด้วยการสังเกตการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม

๓. ด้านคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน

๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม

๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงาน เน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

บทที่ ๔
การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration Science) คือ การเรียนการสอนวิชาในด้านการบริหารรัฐกิจ การบริหารและการจัดการภาครัฐ ในประเทศไทยมีหลายสถาบันอุดมศึกษาเปิดสอน ทั้งนี้การสังกัดหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่ในหลากหลายลักษณะ อาทิ สังกัดอยู่ภายใต้ชื่อคณะโดยตรง เช่น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สังกัดอยู่ภายใต้ชื่อคณะรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง คณะรัฐศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นต้น โดยส่วนใหญ่แล้วบริหารรัฐกิจ หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ หรือ ระบบราชการนั่นเอง รวมทั้งองค์กรของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชนต่างๆ โดยส่วนใหญ่มักเน้นเรื่องกรอบแนวความคิดด้านการบริหาร องค์การและการจัดการ (Organization & Management) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Management) การบริหารงานคลังและงบประมาณ (Fiscal Administration & Budgeting) การบัญชีรัฐบาล (Government Accounting) การวางแผนบริหาร (Administrative Planning) กฎหมายมหาชน (Public Laws) ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานภาครัฐ (Public Information System) นโยบายสาธารณะ (Public Policy) การบริหารงานตำรวจ (Police Administration) และจิตวิทยาองค์การ (Organizational Psychology)

๔.๑ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการในช่วง ทศวรรษ ๒๕๔๐ ที่ผ่านมา ทำให้ภาครัฐต้องปรับระบบการทำงานนำเอาแนวคิดการบริหารงานภาครัฐจากนานาประเทศเพื่อยกระดับการบริหารงานของภาครัฐ ให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก ทันกับความก้าวหน้าของ เทคโนโลยีที่รัฐจำเป็นต้องนำมาใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานส่งมอบการบริการของภาครัฐสู่ประชาชนให้ทันสมัยและรวดเร็ว การเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ไทยที่มีมากกว่า ๑๖๐ หลักสูตรในระดับปริญญาตรีและมากกว่า ๑๐๐ หลักสูตรใน ระดับปริญญาโทและเอกรวมกัน

การศึกษาวิวัฒนาการของรัฐศาสตร์ที่เข้าสู่ประเทศไทยนั้น อาจแบ่ง ได้เป็น ๔ ช่วง คือ

๑. สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการจัดการเรียนการสอน ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๒ เป็นครั้งแรก ด้วยการสถาปนา โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือน และมีการตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ครั้งแรก ในปี พ.ศ. ๒๔๕๙ โดยได้โปรดเกล้าฯ สถาปนาโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเป็น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒. สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้โปรดเกล้าฯ ให้โอนโรงเรียนกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม มารวมกับแผนกรัฐประศาสนศาสตร์ โดยให้ชื่อใหม่ว่า “คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์” ซึ่งต่อมาได้ถูกโอนไปให้อยู่ใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองในปีเดียวกัน และต่อมาถูกโอนย้ายกลับไว้ที่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ และในปีถัดมาได้มี การจัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ขึ้นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๒

๓. สมัย พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๓๐ โดยช่วงต้นปี ๒๕๐๐ เป็นยุคสมัยความช่วยเหลือ ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทยทางด้านทุนการศึกษา และการแลกเปลี่ยนจนก่อ เกิดมหาวิทยาลัยสำคัญหลายแห่ง อาทิ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และหลังปี ๒๕๑๖ กระแส ความตื่นตัวทางประชาธิปไตยรุนแรง จึงนำไปสู่การเพิ่มหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัย ของรัฐหลายแห่ง

๔. สมัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีแนวโน้มของ การกระจายอำนาจ ไปสู่ท้องถิ่นและการพัฒนาความรู้ทางด้านจัดการภาครัฐแนวใหม่ เกิดขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการผลิต บัณฑิตให้ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมจึงได้ เกิดการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นใน มหาวิทยาลัยรัฐและในกำกับของรัฐ รวมถึงมหาวิทยาลัยเอกชน

โดยภาพรวมของการศึกษารัฐศาสตร์การเมืองการปกครองและรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยได้รับอิทธิพลการศึกษาจากประเทศตะวันตก โดยเฉพาะจากประเทศสหรัฐอเมริกาโดยตรงนับแต่เริ่มก่อตั้งสถาบันการศึกษาชั้นนำของประเทศเป็นต้นมา ส่วนสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นจะเป็น ออกเป็นสองสาย คือ สายสหรัฐอเมริกา และสายอังกฤษที่มีผลต่อการร่างปรัชญาและหลักสูตรของ สถาบันการศึกษาต่างในประเทศ สำหรับบริบทแวดล้อมภายในประเทศถือได้ว่ามีความแตกต่างกันไปตาม แต่ละสาขา โดยเริ่มจากรัฐศาสตร์การเมืองการปกครองที่มีการกล่าวถึงความเชื่อมโยงของสภาพการณ์ ภายในประเทศที่มีอิทธิพลต่อปัจจัยนำเข้าในด้านการกำหนดปรัชญา เนื้อหาหลักสูตร การคัดเลือกผู้เรียน และมีอิทธิพลต่อกระบวนการผลิตในส่วนของกระบวนการเรียนการสอน ผู้สอน ตลอดจนตำรารูปเล่ม และตำราทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจำแนกได้ชัดเจนในมหาวิทยาลัยทั้งของรัฐ เอกชน และราชภัฏ โดยบริบท แวดล้อมภายในประเทศที่ว่านี้ ได้แก่ ประเด็นการขยายโอกาสทางการศึกษาทางไกล (มหาวิทยาลัยรามคำแหง) ประเด็นความต้องการเป็น มหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบ (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) ประเด็น เหตุการณ์ความไม่สงบ ในพื้นที่อัตลักษณ์ชุมชนท้องถิ่น สิทธิมนุษยชน (วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามและมหาวิทยาลัยเชียงใหม่)ประเด็นการยกระดับและแตกแขนงของคณะและ สาขา(มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตปัตตานี) ประเด็นการตอบสนองต่อการกระจาย อำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น (มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต) ตลอดจนประเด็นการรวบรวมองค์ความรู้สหวิทยาการ เศรษฐศาสตร์และการเมือง (มหาวิทยาลัยรังสิต) สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ ในประเด็นของบริบท แวดล้อมภายในประเทศที่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อปัจจัยน าเข้าในด้านการกำหนดปรัชญา เนื้อหา หลักสูตร การคัดเลือกผู้เรียน และมีอิทธิพลต่อกระบวนการผลิตในส่วนของ กระบวนการเรียนการ สอน ผู้สอน

ตลอดจนตำรารูปเล่มและตำราทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่ามีคล้ายคลึงกัน ทั้งในมหาวิทยาลัยของรัฐ เอกชน และ ราชภัฏ โดยบริบทแวดล้อมภายในประเทศที่ว่านี้ส่วนใหญ่มาจากการปฏิรูประบบ ราชการครั้งล่าสุดทำให้เกิดการออกกฎหมายสำคัญๆ หลายฉบับตามมาพร้อมๆ กับการออกกฎหมายรัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมานำไปสู่การนำ แนวคิดการจัดการภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินจนถึงปัจจุบัน

๔.๒ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับสาขารัฐศาสตร์ โดยบางมหาวิทยาลัยนำสาขารัฐประศาสนศาสตร์รวมกับสาขารัฐศาสตร์ ดังนั้นจึงต้องเริ่มกล่าวถึงหลักสูตรการศึกษารัฐศาสตร์ด้วย

อุทัย เลาหวิเชียร[๑] ได้วิเคราะห์เนื้อหาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศ ไทยเอาไว้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๑ จากหลักสูตรมหาวิทยาลัยสมัยนั้น ๗ แห่ง ได้แก่ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช โดยแบ่งการวิเคราะห์เป็น ๒ ระดับ คือ ระดับปริญญาตรี และระดับบัณฑิตศึกษาผลการศึกษาวิเคราะห์สรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. ระดับปริญญาตรี

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ระดับปริญญาตรี อุทัย เลาหวิเชียร นำเสนอข้อมูลการ วิเคราะห์ว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยรามคำแหงสอนรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในคณะรัฐศาสตร์ ส่วนที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์สอนอยู่ในคณะวิทยาการจัดการ

ทางด้านชื่อปริญญามหาวิทยาลัยรามคำแหง เกษตรศาสตร์ ธรรมศาสตร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้ปริญญารัฐศาสตร์ที่เน้นทางรัฐประศาสนศาสตร์ แต่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์และเกษตรศาสตร์ให้ปริญญารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่สอนระดับปริญญาตรีสอนวิชา ทางศิลปศาสตร์เป็นพื้นฐานและให้ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์เป้าหมายของการศึกษาคือการฝึกอบรมเพื่อเข้ารับราชการ บางมหาวิทยาลัยจะเน้นความเป็นวิชาชีพ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ และสุโขทัยธรรมาธิราช กล่าวคือ ทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเน้นการบริหารงานบุคคลและการคลัง สุโขทัยธรรมาธิราชเน้นการบริหารงานบุคคล การบริหารท้องถิ่นและการพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยสงขลาเน้นการบริหารทั่วไป กิจการสาธารณะและการปกครองท้องถิ่น

---

[๑] (Education for public administration in Thailand," in Ledivina V.Cario, ed.,Public education management in Asia and the Pacific (Manila : Philippines Institute for Development Studies, 1991), p. 305-328.)

ทางด้านจำนวนหน่วยกิตของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละมหาวิทยาลัยไม่แตกต่างกันมากอยู่ ระหว่างต่ำสุด คือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำนวน ๑๓๗ หน่วยกิจและสูงสูดคือมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ๑๔๘ หน่วยกิต ส่วนใหญ่สอนคณิตศาสตร์และสถิติเพียงบางวิชา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์และ เกษตรศาสตร์สอนสูงสุด ๖ หน่วยกิต ส่วนทางด้านจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และรามคำแหงสอน เพียง ๓ หน่วยกิต ทางมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชไม่สอนเลยยิ่งกว่านั้นหลักสูตรยังกำหนดวิชาทาง วิทยาศาสตร์เอาไว้น้อยมากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์สอน ๕ หน่วยกิต มหาวิทยาลัยสงขลาและสุโขทัยธรรมาธิราชสอน ๖ หน่วยกิต ส่วนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยรามคำแหงเรียน ๓ หน่วยกิต

ทางด้านการศึกษาทั่วไป ได้แก่ ภาษาและมนุษยศาสตร์นั้น มหาวิทยาลัยรามคำแหงและเกษตรศาสตร์สอนมากกว่ามหาวิทยาลัยอื่น สำหรับวิชาทางสังคมศาสตร์ที่สอนทุกมหาวิทยาลัยได้แก่ สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ จิตวิทยา กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การเมืองการปกครองไทย พฤติกรรมศาสตร์ เบื้องต้น ภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ และวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

ส่วนทางด้านวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (ดูตารางที่ ๔.๑) มหาวิทยาลัยรามคำแหงกำหนดให้เรียนวิชารัฐประศาสนศาสตร์เพียง ๒๔ หน่วยกิต มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ กำหนดให้เรียน ๓๒ หน่วยกิต ส่วนมหาวิทยาลัยอื่นให้เรียนมากว่านั้น เช่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชและสงขลานครินทร์ให้เรียน ๘๔ หน่วยกิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้เรียน ๗๓ หน่วยกิต และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้เรียน ๔๕ หน่วยกิต ในแง่ความชำนาญเฉพาะด้าน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแบ่งออกเป็น ๒ สาขา ปัจจุบันหกลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยระดับปริญญาตรีจัดให้เป็นวิชาเลือกมี ๓ กลุ่ม คือ (๑) การบริหารงานบคุคล (๒) การบริหารงานคลัง และ (๓) นโยบายและการวางแผนการบริการงานบุคคลของรัฐและการบริหารการคลังสาธารณะ แม้สาขาทั้งสองนี้จะเป็นวิชาหลักแต่ก็มีประโยชน์ต่อการเลือกหางานทั้งภาครัฐและเอกชน

อุทัย เลาหวิเชียร วิเคราะห์ต่อว่ามหาวิทยาลัยอีกแห่งหนึ่งที่แบ่งรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นสาขา คือ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โดยแบ่งเป็น ๓ สาขา คือ การบริหารทั่วไป การจัดการรัฐบาล และการปกครองท้องถิ่นและการบริหาร สำหรับสาขาการบริหารทั่วไปกับการจัดการรัฐบาลยากที่จะแยกออกจากกันได้ เพราะมีลักษณะที่เป็นการศึกษาทั่วไป มีหลายวิชาที่ปรากฏอยู่ทั้งสองสาขา เช่น องค์การและการบริหาร พฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ กฎหมายปกครอง การประเมินโครงการ การพัฒนาบุคคล ระบบงบประมาณ ส่วนที่แตกต่างกันมีเพียงสาขาการจัดการรัฐบาลกำหนดให้เรียนวิชา เฉพาะมากว่า เช่น การบริหารการศึกษา การบริหารงานสาธารณสุข การบริหารงานสหกรณ์และการ บริหารงานตำรวจ เนื้อหาที่ให้เรียนนี้ก็เพื่อให้นักศึกษามีโอกาสหางานในหน่วยงานหลัก นอกจากนั้น ยังสามารถตอบสนองต่อนักศึกษาที่สนใจการพัฒนาภูมิภาค ซึ่งเป็นสาขาสำคัญของการบริหารการพัฒนาส่วนการปกครองท้องถิ่นและการบริหารก็เป็นสาขาที่มุ่งเตรียมนักศึกษาเพื่อทำงานในองค์กร ปกครองท้องถิ่นและตำแหน่งอื่น ๆ ในกระทรวงมหาดไทย อันที่จริงสาขาการปกครองท้องถิ่นและการบริหารเป็นสาขาที่สำคัญมาก

ตารางที่ ๔.๑ หลักสูตรปริญญาตรีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย[๒] (จำนวนหน่วยกิต)

	จฬ.	มธ.	มร.	มสธ.	มก.	มอ.
วิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์						
- รัฐประศาสนศาสตร์ทั่วไป	๔๐	๓๐	-	๔๕	๗	๖๐
- อาณาบริเวณที่เน้นภายในรัฐประศาสนศาสตร์	๒๔	๑๕	๒๔	๓๐	-	๒๔
- วิชาเลือกทางรัฐประศาสนศาสตร์	๙	-	-	๙	๒๕	-
รวม	๗๓	๔๕	๒๔	๘๔	๓๒	๘๔
วิชาอื่น						
- การศึกษาทั่วไป	๑๘	๒๔	๔๖	๒๗	๕๐	๕๐
- สังคมศาสตร์	๓๖	๖๓	๔๘	๒๑	๓๓	๑๘
- คณิตศาสตร์และสถิติ	๓	๓	๓	๖	๖	-
- วิทยาศาสตร์	๓	๕	๓	๖	๖	๖
- วิชาเลือกอิสระ	๘	-	๑๕	-	๒๑	๑๘
รวมวิชาอื่น	๖๘	๙๕	๑๑๕	๖๐	๑๑๖	๙๒
รวมทั้งหมด	๑๔๑	๑๔๐	๑๓๙	๑๔๔	๑๔๘	๑๗๖

[๒] Uthai Laohavichien, “Esucation for public adminidtration in Thailand,”in Ledivina V. Carino, ed., Public education management in Asia and the Pacific (Manila:Philippines Indtitute for Development Studies, 1991),p. 327.

เมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัยสุโขททัยธรรมธิราช นักศึกษาต้องเลือกเรียน ๒๔ หน่วยกิต จากสาขาที่สนใจ คือ การบริหารงานบุคคล การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาชนบทและการบริหารทั่วไป ดังนั้น เมื่อเทียบกันระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราชและสงขลานครินทร์ แล้วเห็นชัดว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเน้นเครื่องมือและเทคนิค (Nuts and Bolts) และต้องการฝึกนักศึกษาให้ทำงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญ ขณะที่สงขลานครินทร์สนใจเนื้อหาวิชาเฉพาะและตั้งใจฝึกฝนนักศึกษาเข้าทำงานในงานหลัก ขณะที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชเน้นทั้งเทคนิคและเนื้อหาวิชาเฉพาะ ขึ้นอยู่กับการเลือกสาขาของนักศึกษา เมื่อเทียบระหว่างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์และรามคำแหงแล้ว มีจุดอ่อนตรงขาดจุดเน้นจองสาขา เช่น รามคำแหงให้เรียนกว้างเกินไป คือ เรียนตั้งแต่ทฤษฎีองค์การไปจนถึงการบริหารรัฐวิสาหกิจ และตั้งแต่เทคโนโลยีการบริหาร ไปจนถึงการบริหารงานตำรวจ เนื่องจากรามคำแหงไม่มีหลักสูตรพื้นฐานทางรัฐประศาสนศาสตร์ เหมือนมหาวิทยาลัยอื่น อุทัย เลาหวิเชียรจึงลงความเห็นว่าหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของ รามคำแหงน่าจะอ่อนที่สุด

แม้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กำหนดให้เรียนเฉพาะเพียง ๑๕ หน่วยกิต แต่ทางปฏิบัตินักศึกษาต้องเรียนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ทั่วไป ๓๐ หน่วยกิต ทำให้โครงสร้างหลักสูตรของธรรมศาสตร์ดีกว่ารามคำแหง ทำนองเดียวกัน แม้ว่าเกษตรศาสตร์กำหนดให้เรียนวิชารัฐประศาสนศาสตร์เพียง ๗ หน่วยกิต ทางปฏิบัตินักศึกษาก็สามารถเลือกวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาเลือกได้อีก ๒๕ หน่วยกิต

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ วิชาคณิตศาสตร์และสถิติในระดับปริญญาตรีจัดให้เรียนน้อยมาก ไม่เพียงพอต่อการศึกษาต่อระดับปริญญาโท ตามจริงผู้ที่สมัครเรียนปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนมากก็เพื่อต้องการเรียนวิชาเอกวิทยาการจัดการ

ภาพรวมของโครงสร้างหลักสูตร โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์อยู่ในอันดับหนึ่งตามมาด้วยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช ธรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์และรามคำแหงตามลำดับ เหตุที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อยู่ในอันดับหนึ่งเพราะหลักสูตรลงตัวมากที่สุดระหว่างหมวดการศึกษาทั่วไป สังคมศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ วิชาเลือก คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ หลักสูตรของรามคำแหงอ่อนที่สุด เพราะให้น้ำหนักกับหมวดวิชาศึกษาทั่วไปและสังคมศาสตร์ และอ่อนในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์กับธรรมศาสตร์มีความแตกต่างกันตรงจุดที่ธุฬาลงกรณ์กำหนดให้เรียนรัฐประศาสนศาสตร์ (๗๓ หน่วยกิต) มากกว่าธรรมศาสตร์เกือบสองเท่า (๔๕ หน่วยกิต) ส่วนเกษตรศาสตร์กำหนดให้เรียน รัฐประศาสนศาสตร์ ๓๒ หน่วยกิตยังน้อยกว่าธรรมศาสตร์อีก สรุปว่าสงขลานครินทร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมุ่งสู่ความเป็นวิชาชีพ แม้ว่าจุฬาลงกรณ์จะเข้าใกล้กับรัฐศาสตร์มากกว่า ขณะที่สงขลานครินทร์มองรัฐประศาสนศาสตร์ในแง่ของแนวทางการจัดการที่ไม่แยกภาค Generic Approach หลักสูตรที่คล้ายกับสงขลานครินทร์มาก คือ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ส่วนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เกษตรศาสตร์และรามคำแหงมองรัฐประศาสนศาสตร์ในแง่ของศิลปศาสตร์ตามแนวการศึกษาดั้งเดิม

นักศึกษาต้องใช้เวลาเรียนวิชาศิลปะศาสตร์และสังคมศาสตร์มาก ในสังคมศาสตร์ที่เน้น คือ รัฐศาสตร์ หากนักศึกษาต้องการศึกษาต่อระดับบัณฑิตศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ก็จะไม่เกิดความแตกต่าง แต่ถ้านักศึกษาต้องการศึกษาต่อทางรัฐศาสตร์ การศึกษาระดับปริญญาตรีของธรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์และรามคำแหงจะให้พื้นที่ฐานดีกว่า แต่สำหรับนักศึกษาที่ต้องการทำงานภาครัฐหรือธุรกิจ หลักสูตรของสงขลานครินทร์และจุฬาลงกรณ์จะดีกว่าธรรมศาสตร์เกษตรศาสตร์หรือรามคำแหง

๒. ระดับบัณฑิตศึกษา

หลักสูตรบัณฑิตศึกษามี ๒ ระดับ คือ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต และหลักสูตรดุษฎีบัณฑิตทางการบริหารการพัฒนา หมายถึงเฉพาะในเวลานั้น แต่ปจจุบันหลักสูตรปริญญาโทและปรญิญาเอกทางรัฐประศาสนศาสตร์เปิดอยู่หลายแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยราชภัฏสาวนดุสิต มหาวิทยาลยับูรพา มหาวทิยาลัย อุบลราชธานี หรือแม้แต่สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์เอง ซึ่งมีทั้งภาคภาษาอังกฤษและภาษาไทย หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มาหาบัณฑิตมีที่สถาบันบัณฑิต พัฒน-บริหารศาตร์ มหาวิทาลัยธรรมศาสตร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิตที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาตร์เป็นปริญญาวิชาชีพ (Professional Degree) มุ่งฝึกอบรมนักศึกษาไปเป็นตัวแทนการเปลี่ยนแปลง (Change Agents) หรือนักบริหารการพัฒนา (Development Administrators) หลักสูตรทั้งหมดมี ๔๕ หน่วยกิต ๒ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิตมี ๒ แผน แผน ก. เน้นหนักทฤษฎีและระเบียบวิธีวิทยา เป้าหมายจริง ๆ เพื่อฝึกอบรมนักศึกษาให้เป็นอาจารย์หรือนักวิจัย แผน ข. เน้นหนักความรู้และความสามารถในสาขาเฉพาะ แผน ข.มี ๗ สาขา คือ องค์การและการจัดการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลังสาธารณะ นโยบายสาธารณะและการบิหารโครงการ การพัฒนาเมืองและการบริหาร การพัฒนาชนบทและการบริหาร และการบริหารงานตำรวจ

โครงสร้างหลักสูตรดังกล่าว นักศึกษาต้องเรียนหมวดวิชาพื้นฐาน (Basic Courses) หมวดวิชาแกน (Core Courses) หมวดวิชาเอก (Major Fields) และหมวดวิชาเลือก (Electives) นอกจากนี้นักศึกษาที่มีพื้นความรู้ทางภาษาอังกฤษและคณิตศาสตร์ที่ยังไม่ดีพอต้องเรียนเพิ่มโดยไม่นับหน่วยกิต หมวดวิชาพื้นฐานออกแบบมาเพื่อให้นักศึกษามีความรู้เกี่ยวกับบริบทของการบริหารและเป็นพื้นฐาน ของการศึกษาวิชาแกน วิชาเอกและวิชาเลือกหมวดวิชาพื้นฐานประกอบด้วย

๑. การปฏิบัติการทางสถิติสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์

๒. ระบบสังคมและการเมืองไทย และ

๓. ระบบเศรษฐกิจไทย

หมวดวิชาแกนเป็นหลักสูตที่ให้นักศึกษาเข้าใจสภาพรวมของสาขาวิชา ประกอบด้วยวิชาต่าง ๆ คือ

๑. ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์
๒. ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์
๓. องค์การและการจัดการ
๔. การบริหารงานบุคคลภาครัฐ
๕. การบริหารงานคลังสาธารณะ และ
๖. นโยบายสาธารณะและการวางแผน

นักศึกษาสามารถเลือกสาขาเฉพาะจากสาขาต่าง ๆ ๗ สาขาคือ

๑. องค์การและการจัดการ
๒. การบริหารงานบุคคล
๓. การบริหารงานคลังสาธารณะ
๔. นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ
๕. การพัฒนาเมืองปละการบริหาร
๖. การพัฒนาชนบทและการบิหาร และ
๗. การบริหารงานตำรวจ

ยิ่งกว่านั้น นักศึกษาแผน ก. ต้องเสนอวิทยานิพนธ์ แผน ข. แม้เป็นแผนที่ไม่ต้องทำวิทยานิพนธ์ แต่นักศึกษาเลือกทำวิทยานิพนธ์แทนการเรียนได้ ๙ หน่วยกิต นอกจากนี้แล้วนักศึกษาทุกคนต้องผ่านการสอบข้อเขียนพิสดาร

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิตที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นภาคนอกเวลา ปกติเรียนหลังเลิกงานและวันเสาร์ หลักสูตรนี้ตามจริงแล้วไม่สาขาวิชาเฉพาะ เป้าหมายก็เพื่อให้นักศึกษามีความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่างกว้างๆ วิชาแกนได้แก่

๑. การออกแบบและเทคนิคการวิจัย
๒. การบริหารงานคลัง
๓. สัมมนาการบริหารเปรียบเทียบและ
๔. ขอบข่ายและการบริหารการพัฒนา

นักศึกษาต้องเลือกเรียนวิชาเลือก ๖ หน่วยกิต หรือไม่ก็ ๑๕ หน่วยกิต และอาจเลือกเรียนแทนได้ นักศึกษาทุกคนต้องสอบข้อเขียนพิสดาร

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิตของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มี ๒ แบบ คือ เรียนปกติกับภาคค่ำ หลักสูตรปกติรับนักศึกษาธรรมดา ส่วนภาคค่ำรับผู้มีประสบการณ์ในการทำงาน นักศึกษาต้องลงเรียนวิชาแกน ๒๑ หน่วยกิต วิชาเลือก ๑๕ หน่วยกิตและทำวิทยานิพนธ์ ๑๒หน่วยกิต นอกจากนี้นักศึกษาทุกคนต้องสอบผ่านการสอบข้อเขียนพิสดาร หมวดวิชาแกน ประกอบด้วย

๑. ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์
๒. องค์การและการจัดการ
๓. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
๔. ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์
๕. การวิเคราะห์ข้อมูลทางรัฐประศาสนศาสตร์
๖. การบริหารงานบุคคลภาครัฐ และ
๗. การบริหารงานคลังสาธารณะ

นักศึกษาต้องเลือกวิชาเลือกอีก ๑๕ หน่วยกิตจากกลุ่มวิชา ๓ กลุ่ม คือ รัฐประศาสนศาสตร์ เทคนิตการจัดการและรัฐประศาสน ศาสตร์ไทย วิชาแกนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครอบคลุมรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหมดจัดให้ทั้งความรู้ หลักและระเบียบวิธีวิจัย ซึ่งเพียงพอต่อการทำวิจัยและการศึกษาอิสระ วิชาแกนของจุฬาลงกรณ์มหา วิทยาลัยคล้ายกันมากกับวิชาแกนของสถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์ส่วนวิชาเลือก นักศึกษา เลือกได้ทั้งเป็นกลุ่มและกระจายให้ครบ ๑๕ หน่วยกิต หลักสูตรจึงมีข้อดีที่ยืดหยุ่นต่อการเตรียมตัวเป็น ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาหรือเป็นผู้รอบรู้เรื่องทั่วไป ข้อดีอีกอย่าง คือ เน้นการจัดหลักสูตรและทำ วิทยานิพนธ์ตามบริบทของสังคมไทย จึงเหมาะกับคนที่เตรียมเป็นอาจารย์และนักวิจัย ส่วนข้อจำกัด อยู่ตรงที่มีเทคนิคและเนื้อหาวิชาเฉพาะน้อยเกินไป นอกจากนี้เวลาทำวิทยานิพนธ์ก็อาจขาดความ เชื่อมโยงระหว่างความเป็นวิชาชีพกับการปฏิบัติ การสร้างองค์ความรู้และการนำไปใช้ในการทำงานมีความแตกต่างกันยากที่จะมีหลักสูตรใดทำได้ครอบคลุมทั้งสองด้านแต่โดยรวมแล้วหลักสูตรปริญญาโทของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็ดีกว่ามหาวิทยาลัยที่กล่าวมา (ดูสรุปการเปรียบเทียบหลักสูตร ปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่างสถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์กับ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ในตารางที่ ๔.๒)

นอกจากการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ระดับปริญญาโทแล้ว สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ยังเปิดปริญญาเอกสาชาการบริหารการพัฒนาเป็นแห่งแรกในประเทศไทย วัตถุประสงค์หลักของหลักสูตรนี้มี ๔ ข้อ คือ

๑. เพื่อสะสมองค์ความรู้ทางด้านการบริหารการพัฒนา
๒. เพื่อฝึกอบรมอาจารย์ในการสอนการบริหารการพัฒนาและ รัฐประศาสนศาสตร์
๓. เพื่อเผยแพร่ความรู้การบริหารการพัฒนาแก่ข้าราชการในหน่วยงานพัฒนา

หลักสูตรดังกล่าวกำหนดวิชาแกน ๙ หน่วยกิต วิชาระเบียบวิธีวิทยา ๙ หน่วยกิต และวิชาเลือก ๖ หน่วยกิต วิชาเฉพาะ ๒๗ หน่วยกิตและวิทยานิพนธ์ ๓๐ หน่วยกิต รวม ๘๑ หน่วกิต นักศึกษาต้องสอบการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าเรียนและสอบวัดคุณสมบัติหลังเรียน

ตารางที่ ๔.๒ เปรียบเทียบหลักสูตรปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย[๓]

หมวดวิชา	NIDA		ธรรมศาสตร์	จุฬาลงกรณ์
	แผน ก.	แผน ข.		
หมวดวิชาพื้นฐาน	๖-๙	๖-๙	-	-
หมวดวิชาเสริมพื้นฐาน	ไม่นับหน่วยกิต	ไม่นับหน่วยกิต	-	-
หมวดวิชาแกน	๒๑	๒๑	๑๒	๒๑
หมวดวิชาเอก	-	๖-๙	-	-
หมวดวิชาเลือกอิสระ	๙	-	๙	-
หมวดวิชาเลือก	-	-	๖ หรือ ๑๕	๑๕
สอบข้อเขียนพิสดาร	บังคับ	บังคับ	บังคับ	บังคับ
หมวดวิชาแกนทางรัฐศาสตร์	-	-	๓	-
วิทยานิพนธ์	บังคับ (๙)	เลือก (๙)	เลือก(๙)สามารถเลือกเรียนวิชาระดับ ๗๐๐ แทน	บังคับ
สอบปากเปล่า	บังคับ	บังคับ	-	-

วิชาแกน ๙ หน่วยกิต เลือกเรียนจากวิชาต่าง ๆ ได้แก่

๑. ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนา

๒. การพัฒนาในประเทศไทย

๓. การศึกษาเปรียบเทียบตัวแบบการพัฒนา

๔. สังคมวิทยาการเปลี่ยนแปลง

๕. การบริหารการพัฒนา

วิชาทางด้านระเบียบวิธีวิทยา ได้แก่

๑. การวิเคราะห์ข้อมูล

๒. การสร้างมาตรวัด และ

๓. สัมมนาวิจัยสังคมศาสตร์

---

[๓] Uthai Laohavichien, “Esucation for public adminidtration in Thailand,”in Ledivina V. Carino, ed., Public education management in Asia and the Pacific (Manila:Philippines Indtitute for Development Studies, 1991),p. 333.

นักศึกษาทุกคนต้องเลือกเรียนวิชาเฉพาะ ๓ กลุ่ม จาก ๔ กลุ่ม รวม ๒๗ หน่วยกิต คือ กลุ่มวิชานโยบายสาธารณะ การพัฒนาชนบทและการบริหาร การบริหารการพัฒนาเมือง และการพัฒนาระบบบริหาร

การศึกษาในสาขารัฐศาสตร์นั้น เริ่มขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงจัดตั้ง "โรงเรียนฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือน" ขึ้น เพื่อฝึกหัดนักเรียนให้รับ การศึกษาเพื่อเข้ารับราชการตามกระทรวงต่าง ๆ ต่อมา ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงสถาปนา "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" ขึ้น โดย "คณะรัฐประศาสนศาสตร์" เป็น ๑ ใน ๔ คณะแรกตั้งของมหาวิทยาลัย หลังจากนั้น ได้เปลี่ยนชื่อเป็น "คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์" และโอนไปสังกัดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองและในที่สุดก็กลับมาจัดตั้งใหม่อีกครั้งในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ หลังจากนั้น สาขาวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้เปิดสอนในหลายมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้ (นับเฉพาะหลักสูตรปริญญาตรี ข้อมูล ณ วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖)

มหาวิทยาลัยของรัฐในภาพรวมแล้วนั้นการเรียนการสอนรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่มหาวิทยาลัยราชภัฏ การเรียนการสอนรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์มักเปิดในคณะรัฐศาสตร์ หรือคณะสังคมศาสตร์ หรือคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ และจากภาพรวมแล้วมหาวิทยาลัยที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครนคร และ มหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งขึ้นมานาน จะมีการเรียนการสอนทั้งรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ส่วน มหาวิทยาลัยในเขตภูมิภาค หรือมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งใหม่มักมีการเรียนการสอนแต่ด้านรัฐประศาสน ศาสตร์ ปัจจุบัน ภายในการศึกษาด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ได้มีการแยกสาขาวิชาที่ ศึกษาให้หลากหลายและครอบคลุมยิ่งขึ้น จึงมีหลักสูตรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นภายในคณะรัฐศาสตร์ ขึ้นเป็นอย่างมาก เช่น การบริหารงานยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น มหาวิทยาลัยราชภัฏจะไม่มีความแตกต่างหลากหลายในการจัดการเรียนการสอน กล่าวคือมีเพียงแต่ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เป็นสาขาในคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปัจจุบันมี มหาวิทยาลัยราชภัฏเพียง ๘ มหาวิทยาลัยเท่านั้นที่มีการเรียนการสอนรัฐศาสตร์ เป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคเหนือ ๒ มหาวิทยาลัย ภาคอีสาน ๓ มหาวิทยาลัย และภาคกลาง ๓ มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเอกชนมีการเรียนการสอนรัฐศาสตร์เพียง ๓ มหาวิทยาลัย นอกจากนั้นมีการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ ที่น่าสนใจคือมหาวิทยาลัยเอกชนมักมีคณะรัฐศาสตร์ แต่กลับไม่มี การเรียนการสอนด้านรัฐศาสตร์ แต่กลับมีการเรียนการสอนในวิชารัฐประศาสนศาสตร์แทน

๔.๓ วิธีการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

การสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยมีหลายวิธี แต่ละวิธีเหมาะกับระดับการศึกษาต่างกัน อุทัย เลาหวิเชียร ได้ศึกษาและวิเคราะห์วิธีสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย สรุปได้ ๔ วิธี คือ

๑) การบรรยาย (lecturing) เป็นวิธีการสอนที่เก่าแก่ที่สุด มีประโยชน์มากสำหรับการศึกษาระดับปริญญาตรีในประเทศไทยที่ห้องเรียนค่อนข้างใหญ่ มีจำนวนตามเกณฑ์ ๑๐๐-๒๐๐ คน สำหรับมหาวิทยาลัยรามคำแหงมีนักศึกษามากกว่ามหาวิทยาลัยอื่น ๑๐-๒๐ เท่า ตามจริงอาจารย์มีโอกาสเลือกวิธีการสอนไม่มาก เพราะขนาดห้องเรียนเป็นตัวกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม การบรรยายเหมาะสมกับวิชาระดับต้น ๆ

โมลิเตอร์ (Molitor) อธิบายว่าวิธีบรรยายเป็นวิธีที่รอบคลุม เป็นระบบ ให้ความคิดเบื้องต้น ซึ่งจำเป็นแก่นักศึกษาที่จะรับเอาไปใช้กับการทำงาน การอ่านและการสัมมนา วิธีบรรยายเป็นวิธีที่ใช้สอนทางรัฐประศาสนศาสตร์มานาน อาจเป็นเพราะมีนักศึกษามาก งบประมาณน้อยและอาจปรับเปลี่ยนยาก นอกจากนี้อาจเป็นเพราะอาจารย์ชอบสอนตามตำราซึ่งเป็นสิ่งที่หายากในประเทศไทย การจดบันทึกเพื่อใช้แทนตำราจึงจำเป็น เพราะทั้งอาจารย์และนักศึกษาหาเอกสารตำราไม่ค่อยได้มาก ถึงกระนั้น อาจารย์ก็ผลิตเอกสารของตน โดยเฉพาะหลักสูตรระยะสั้นที่เป็นการปฏิบัติและระดับบัณฑิตศึกษาที่มีการสรุปเนื้อหาการสอน ช่วงระยะเวลาที่สอนนั้น มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มีการแลกเปลี่ยนกันระหว่างนักศึกษากับอาจารย์ โดยทิ้งช่วงไว้สำหรับการตอบคำถาม เว้นแต่ที่รามคำแหงซึ่งสอนทางโทรทัศน์ โดยเฉพาะการสอนวิชาแกน ซึ่งทำในรูปการสื่อสารทางเดียว

อุทัย เลาหวิเชียร อธิบายอีกว่าจากการสัมภาษณ์อาจารย์ เห็นตรงกันว่าการบรรยายเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับหมวดวิชาพื้นฐานที่สอนนักศึกษาเข้าใหม่และนักศึกษาปีสองช่วงที่เริ่มต้นนี้ ปกตินักศึกษาจะไม่มีพื้นฐานในวิชาที่สอนเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ อาจารย์ต้องช่วยอย่างมาก ฉะนั้นไม่มีวิธีอื่นที่สามารถทดแทนการบรรยายได้ นอกจากนี้ อาจารย์หลายคนยังแสดงความเห็นว่าการบรรยายเป็นวิธีที่มีประโยชน์มากที่สุดในการสอนที่เกี่ยวกับเครื่องมือเทคนิคและเทคโนโลยี เช่น การออกแบบองค์การ การพัฒนาองค์การ สถิติ เทคนิคเชิงปริมาณระเบียบวิธีวิจัย การวิเคราะห์นโยบาย การสอนวิชาเหล่านี้อันที่จริงต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับนักศึกษาในการบรรยายและถามคำถาม อาจารย์บางคนอธิบายว่าการบรรยายเท่าที่ตนสังเกตนั้นอาจทำให้จืดชืดและน่าเบื่อ หากว่าอาจารย์สอนเหมือนอ่านหนังสือ กรณีนี้นักศึกษาอาจไม่หวังอะไรจากการบรรยายซึ่งในที่สุดอาจทำให้เขาไม่เข้าห้องเรียน แต่อาจารย์ส่วนใหญ่เห็นว่านักศึกษาชอบการบรรยายเพราะต่างไปจากตำราหรือเป็นการบรรยายเสริมตำรา

ระดับบัณฑิตศึกษาจะใช้วิธีบรรยายน้อยลง ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ช่วงการบรรยายจะมีเฉพาะการสอนหมวดวิชาพื้นฐาน เพราะที่จริงแล้วไม่จำเป็นต้องบรรยาย เนื่องจากห้องเรียนมาขนาดเล็ก การสอนโดยทั่วไปนักศึกษาสามารถถามขึ้นมาเมื่อใดก็ได้จึงเป็นการอภิปรายมากว่า ทำนองเดียวกัน ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องเรียนระดับมหาบัณฑิตศึกษายิ่งเล็กกว่าอีก

การสอนจึงเต็มไปด้วยการอภิปรายเท่าที่สัมภาษณ์อาจารย์ ส่วนใหญ่แล้วเห็นตรงกันว่าใช้การบรรยายทั้งหมดไม่ได้ เพราะไม่ให้โอกาสนักศึกษาคิดด้วยตัวเองและมีส่วนร่วมในการเรียน อาจารย์บางคนเห็นว่าการบรรยายไม่เพียงจืดชืด บ่อยทีเดียวที่ไม่สอดคล้องกับโลกของความเป็นจริง อาจารย์ท่านหนึ่งเขียนวิจารณ์ว่าการบรรยายมักมีแต่ทฤษฎี หรือไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติ เนื้อหาเหล่านี้เพียงแค่ดูในตำราก็จะเห็น เมื่อมองระดับบัณฑิตศึกษา อาจารย์บางท่านเห็นว่าควรเลิกวิธีบรรยายทั้งหมด เพราะปลูกฝังนักศึกษาให้มีนิสัยฟังและจดอย่างเดียวแทนที่จะคิดและโต้ตอบในการเรียน

๒) การบรรยายและการอภิปราย (lecturing and discussion) อาจารย์หลายท่านใช้วิธีอภิปรายผสมกับการบรรยาย โดยเฉพาะการเรียนปริญญาตรีในชั้นปีหลัง ๆ และระดับบัณฑิตศึกษา ผู้สินจะบรรยายและกระตุ้นนักศึกษาให้ถามและนำไปสู่การอภิปราย โดยเฉพาะที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชั้นปีสูงๆ นักศึกษาค่อนข้างน้อย จึงใช้การบรรยายและอภิปรายกันมาก ระดับบัณฑิตศึกษาที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปกติอาจารย์บรรยายเพียงส่วนน้อย เวลาส่วนใหญ่เป็นการอภิปราย โดยการแลกเปลี่ยนความคิดและประสบการณ์ บางครั้งอาจารย์มอบหมายให้ไปอ่านหนังสือก่อน นักศึกษาต้องอ่านก่อนเข้าชั้น จากนั้นผู้สอนจะตั้งคำถามเพื่อการอภิปราย และจบด้วยการสรุปประมาณ ๑๐-๑๕ นาที อุทัย เลาหวิเชียร เขียนว่าจากประสบการณ์ของท่าน วิธีนี้มีประโยชน์มากในระดับบัณฑิตศึกษาและจะได้ประโยชน์มากหากนักศึกษาส่วนใหญ่มีความสามารถสูง แต่จะใช้ไม่ได้ผลหากว่านักศึกษาไม่อ่านมาก่อน อาจารย์หลายท่านให้สัมภาษณ์ว่าความสำเร็จของวิธีนี้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของผู้สอนในการนำอภิปราย ผู้สอนที่มีประสบการณ์จะรู้วิธีกระตุ้นให้เกิดการอภิปราย ควบคุมนักศึกษาพยายามครอบงำคนอื่น และเวลาเดียวกันก็รู้จักกระตุ้นให้นักศึกษาที่ไม่กล้าพูดได้แดงออก อาจารย์หลายท่านอธิบายว่าวิธีนี้จะใช้กับวิชาที่มีทฤษฎีและแนวคิด ซึ่งต้องการให้เกิดการอภิปรายเพื่อประยุกต์เข้ากับความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม วิธีนี้ใช้ไม่ได้กับการสอนสถิติ การประเมินผลโครงการ การประเมินผลบุคคล ซึ่งเหมาะกับการบรรยายมากกว่า

๓) การสัมมนา (seminars) เป็นวิธีที่มีประโยชน์มากสำหรับห้องเรียนที่มีนักศึกษาจำกัด โมลิเตอร์ ให้ความเห็นว่าเป้าหมายหลักของการสัมมนา คือ การแก้ปัญหาระบบการสอนที่นักศึกษาเป็นฝ่ายฟังฝ่ายเดียว หรือสอนแต่ทฤษฎีและสิ่งที่เป็นนามธรรมอย่างเดียว การสัมมนาต้องการให้นักศึกษาแสดงออกและสัมผัสกับความเป็นจริง การสัมมนาไม่ค่อยได้ใช้ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ระดับปริญญาตรี นิยมใช้กันมากในระดับบัณฑิตศึกษา ทั้งที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และธรรมศาสตร์ ส่วนใหญ่กำหนดหัวข้อสัมมนาให้นักศึกษาตั้งแต่ต้นเทอม นักศึกษาต้องอ่านงานตามหัวข้อสัมมนาและนำเสนอต่อหน้าชั้นเพื่ออภิปราย ลีเมนส์ (Leemans) อธิบายว่า การสัมมนาควรมาจากความคิดที่ต้องการจัดความรู้ตามหัวข้อที่กำหนดและนักศึกษามีความสามารถรวบรวมข้อมูลสร้างความคิดและโต้เถียงเชิงวิชาการในหัวข้อดังกล่าว ความสำเร็จของการสัมมนาขึ้นอยู่กับความสามารถของนักศึกษา ทว่า อาจารย์ไทยเห็นว่าไม่เหมาะกับระดับปริญญาตรี ตามธรรมดานักศึกษาจะลงทะเบียน ๑๘-๒๑ หน่วยกิต ซึ่งไม่มีทางที่จะทำวิจัยและนำผลงานมาเสนอในการสัมมนาได้

ที่สำคัญกว่านั้น คือ นักศึกษาไทยไม่คุ้นเคยกับการมีส่วนร่วมในการเรียน แม้ว่าจะรู้เรื่องที่เรียนเป็นอย่างดีก็ตาม ด้วยเหตุนี้ นาน ๆ จึงใช้การสัมมนาในการสอนระดับปริญญาตรี เว้นแต่มีบางวิชาที่จุฬาลงกรณ์และรามคำแหง แม้รามคำแหงเป็นมหาวิทยาลัยเปิด แต่ก็สามารถจำกัดการลงทะเบียนเรียนรายวิชาสัมมนาได้ อาจารย์ผู้สอนให้สัมภาษณ์ว่านักศึกษาคงเห็นประโยชน์จากการสัมมนาตรงที่กระตุ้นให้เขารู้จักคิดและถกเถียงอย่างมีเหตุผล นักศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่าเขาได้เรียนรู้อะไรมากจากการสัมมนา หากว่าเขามีความรู้จากการบรรยายพอแล้ว การสัมมนาจะช่วยให้เขาโต้ตอบและแลกเปลี่ยนความคิดกับเพื่อน ๆ ในชั้นเรียน

๔) กรณีศึกษา (case studies) เป็นวิธีที่ได้รับการเสนอแนะให้ใช้สอนมากที่สุดในทางรัฐประศาสนศาสตร์ มอลิเตอร์ เห็นว่ากรณีศึกษาควรมีเหตุการณ์ สถานการณ์และกรณีการบริหารต่าง ๆ ให้มากที่สุด ข้อเท็จจริงเหล่านี้จะช่วยสื่อให้นักศึกษาเข้าใจการบันทึกเรื่องราวในรายละเอียด อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจพบว่า ระดับปริญญาจรีไม่มีการใช้กรณีศึกษาและระดับบัณฑิตศึกษาก็ยังใช้น้อยมาก เพราะชั้นเรียนระดับปริญญาตรีมีขนาดใหญ่ และปัญหาที่ใหญ่กว่านั้น คือ ขาดวัตถุดิบที่จะนำมาสร้างเป็นกรณีศึกษา กรณีศึกษาในประเทศไทยมีน้อยมาก จะมีก็เฉพาะผู้สอนรวมกลุ่มกันสร้างขึ้น

วิธีที่กล่าวมาเป็นวิธีที่ใช้สอนรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในประเทศไทย ส่วนวิธีที่ยังไม่ได้ใช้ ได้แก่ การแสดงบทบาทสมมติ (Role Playing) การมอบหมายให้กลุ่มจัดทำโครงการ (Group Project Assignments) งานภาคสนาม (Field Work) และการฝึกงาน (Supervised Internships)

สำหรับการสื่อการสอน ระดับปริญญาตรีจะใช้สื่อการสอนเป็นภาษาไทย โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยรามคำแหงและสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเปิดทั้งคู่ ยิ่งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชมีทั้งตำราและสื่อ เช่น โทรทัศน์ เทปและรายการวิทยุ ส่วนระดับบัณฑิตศึกษา งานที่มอบให้อ่านมากกว่า ๗๐ เปอร์เซ็นต์เป็นภาษาอังกฤษ แม้จะมีสื่อการสอนเป็นภาษาไทยอยู่บ้าง แต่ก็มีเนื้อหาเชื่อมกับสากล โดยเฉพาะตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากวรรณกรรมรัฐประศาสนศาสตร์ไทยหายาก ทฤษฎี แนวทาง ตัวแบบหรือตำราหลัก ๆ ส่วนใหญ่อาศัยข้อมูลจากสังคมไทยน้อยมาก

๔.๔ คุณลักษณะของนักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่พึงประสงค์

อุทัย เลาหวิเชียร[๔] ได้แบ่ง คุณลักษณะของนักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับปริญญาตรี และระดับ บัณฑิตศึกษา

ในระดับปริญญาตรี อุทัย เลาหวิเชียร เห็นว่า มีนักศึกษาอยู่ ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มแรกกลุ่มนี้ตามปกติมีน้อยมาก เป็นกลุ่มที่ตั้งใจศึกษาต่อระดับปริญญาโททาง รัฐประศาสนศาสตร์ ส่วนกลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่วางแผนทำงานภาครัฐหรือธุรกิจ กลุ่มหลังนี้ต้องการปริญญาตรีรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเป้าหมาย (Terminal Degree) ดังนั้น หลักสูตรชั้นปริญญาตรีจึงควรเตรียมนักศึกษาให้มีความรู้ ทักษะ ค่านิยมและพฤติกรรมที่เพียงพอต่อการทำงานเป็นผู้บริหารจากหลักคิดที่กล่าวนี้ อุทัย เลาหวิเชียร เห็นว่า มหาวิทยาลัย ที่ผลิตคนได้ตามความต้องการของประเทศ คือ จุฬาลงกรณ์สงขลานครินทร์ และสุโขทัยธรรมาธิราช

ส่วนระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่อยากได้นักศึกษาที่มีประสบการณ์ในการทำงานนอกจากนี้ มหาวิทยาลัยบางแห่ง เช่น สถาบันบัณฑิตพัฒน บริหารศาสตร์ต้องการนักศึกษาที่มีพื้นความรู้ทางวิทยาศาสตร์และวิทยาศาสตร์ประยุกต์ ทั้งนี้เป็นเพราะต้องการพัฒนานักวิชาชีพให้มีความหลากหลาย มีโลกทัศน์กว้างขวาง สามารถทำงานและประสานงานร่วมกับผู้อื่น โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ทางด้านการบริหารไปผสมผสานกับความรู้เดิมของตน อีกทั้งสร้างนวัตกรรมและความรู้ ใหม่ ๆ ให้กับ รัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารรัฐกิจ ดังนั้นการเป็นนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ดี จึงต้องเป็นนักบริหารที่ดีด้วย โดยจะต้องเป็นนักบริหารที่มีลักษณะเป็นมืออาชีพ

คำว่า“มืออาชีพ” ในภาษาอังกฤษตรงกับคำว่า “Professional” หมายถึง ผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพหรือมืออาชีพซึ่งก็คือผู้ที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญในอาชีพของตน มีความรอบรู้อย่างดีในอาชีพของตน ในทางวิชาการผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในศาสตร์ของตนเรียกว่า “Professor” หรือในภาษาไทยเรียกว่า “ศาสตราจารย์” การที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพนั้น ไม่ใช่เพียงแค่การปฏิบัติหน้าที่ตามวิชาชีพของตนหรือตามอาชีพของตนอย่างไม่มีข้อผิดพลาดหรือขาดตกบกพร่องใดๆ หรือปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่นั้นจนรู้เทคนิค วิธีการทำงานที่ดีที่สุด แต่ต้องคำนึงถึงหลักความถูกต้อง กฎกติกาของสังคม หลักคุณธรรม หลักศีลธรรมอันดีในสังคมนั้นๆ เช่น อาชีพครู อาจารย์ มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพด้านการปฏิบัติงาน เช่น ปฏิบัติกิจกรรมทางวิชาการ เกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครูอยู่เสมอ ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับ ผู้เรียนมุ่งมั่นพัฒนาผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพ ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ร่วมมือกับผู้อื่นใน สถานศึกษาและในชุมชนอย่างสร้างสรรค์ แสวงหาและใช้ข้อมูลข่าวสารในการพัฒนาและ สร้างโอกาส ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ได้ทุกสถานการณ์ เป็นต้น

---

[๔] (Esucation for public adminidtration in Thailand,”in Ledivina V. Carino, ed., Public education management in Asia and the Pacific, p.343-345)

อาชีพ แพทย์ มีการกำหนดจรรยาบรรณระดับสากลที่เรียกว่า "คำปฏิญญาเจนีวา" ดังนี้ "ข้าพเจ้าจะอุทิศ ตนเพื่อให้บริการเพื่อนมนุษย์ด้วยกันอย่างเต็มที่ ข้าพเจ้าจะเคารพครูบาอาจารย์ และ ระลึกถึง พระคุณของท่าน ข้าพเจ้าจะประกอบวิชาชีพด้วยความรับผิดชอบและคำนึงถึงศักดิ์ศรีข้าพเจ้า จะ คำนึงถึงสุขภาพของผู้ป่วยเป็นข้อแรก ข้าพเจ้าจะรักษาความลับของผู้ป่วยอย่างแน่วแน่ ข้าพเจ้าจะ ผดุงไว้ซึ่งเกียรติยศและธรรมเนียมที่ปฏิบัติตามแบบอย่างที่ดีของวิชาชีพ ข้าพเจ้าจะถือเพื่อนร่วม วิชาชีพ ประดุจพี่น้อง ข้าพเจ้าจะไม่ยอมให้ศาสนา เชื้อชาติ พรรคการเมืองหรือกฎเกณฑ์ของสังคม มาแทรกระหว่าง หน้าที่กับผู้ป่วยข้าพเจ้าจะคงความเคารพนับถืออย่างสูงสุดต่อชีวิตมนุษย์ตั้งแต่ ปฏิสนธิ แม้จะมีการคุกคาม ข้าพเจ้าจะไม่นำความรู้ทางการแพทย์มาใช้ในทางที่ผิดต่อเพื่อนมนุษย์ ข้าพเจ้าขอให้ปฏิญญาดังกล่าวข้างต้นนี้อย่างจริงจัง เปิดเผยด้วยเกียรติของข้าพเจ้า" นอกจากนี้ยังมีวิชาชีพอื่นๆ อีก ที่ผู้ประกอบวิชาชีพนั้นต้องยึดถือ จรรยาบรรณหรือหลักในการประกอบวิชาชีพของตน ไม่ว่าจะเป็นพยาบาล วิศวกร นักสิ่งแวดล้อม โปรแกรมเมอร์ นักการเมือง นักวิจัย พ่อค้า แม่ค้า เป็นต้น จากประเด็นที่ได้กล่าวถึงความเป็นมืออาชีพของวิชาชีพต่างๆ ผ่านจรรยาบรรณของแต่ละวิชาชีพที่ผู้เขียนได้ กล่าวอ้างถึงเปรียบให้เห็นว่านักบริหารมืออาชีพนั้นก็ควรมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกัน โดยประพจน์ แย้ม ทิม ได้กล่าวถึงลักษณะของนักบริหารมืออาชีพว่าต้องเป็นผู้ใฝ่รู้ และมีวิสัยทัศน์ เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีวุฒิภาวะทางอารมณ์ มีความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่นมีความรับผิดชอบต่อ ผลงาน (Accountability) เป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีความกล้าหาญทางจริยธรรม มีค่านิยมที่พึ่ง ประสงค์ มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมและมีจิตใจประชาธิปไตย จรรยาบรรณวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพและการมีส่วนร่วมในองค์กรวิชาชีพ พร้อมสำหรับการพัฒนา สมรรถภาพและบุคลิกภาพของนักบริหารสมัยใหม่

นอกจากนี้ **โจเซฟ เอ แรลิน (Raelin)** ยังได้นำเสนอลักษณะของการบริหารแบบมืออาชีพโดยอาจสรุปได้ดังนี้

๑) การบริหารต้องเชื่อมโยงเข้ากับแผนหรือนโยบายขององค์การ โดยแผนหรือนโยบายนั้นต้องมาจากการระดมความคิดของคนทั้งองค์การ ไม่ใช่มาจากผู้บริหารแต่เพียงฝ่าย เดียว โดยส่วนใหญ่มักจะได้ยินประโยคที่ว่า "เป็นนโยบายขององค์การ" ซึ่งผู้ปฏิบัติงานอาจยังไม่รู้เลยว่าตนเองเข้าไปร่วมกำหนดตอนไหน ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหา ขึ้นมาได้ ดังนั้นผู้บริหารควรทำความเข้าใจต่อนิยาม ของ "แผน" หรือ "นโยบาย" เสีย ใหม่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและถือปฏิบัติโดยไม่ผิดพลาด

๒) การบริหารต้องทำควบคู่ไปพร้อมกันระหว่างเป้าหมาย (Ends) และวิธีการ (Means) โดยการมีส่วนร่วมและรับรู้ร่วมกันของคนในองค์การ

๓) ส่งเสริมการบริหารโดยวัตถุประสงค์ (Management by Objective : MBO) กล่าวคือลดการบริหารแบบสายการบังคับบัญชาแต่เป็นการหันมาร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ หรือมาตรฐานของงานแต่ละงานทั้งในส่วนของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้วัตถุประสงค์ของงานบรรลุร่วมกันเมื่อวัตถุประสงค์ของงานบรรลุ วัตถุประสงค์ ขององค์การก็ย่อมบรรลุเช่นกัน (ต้องมองความอยู่รอดขององค์การเป็นที่ตั้งหรือมา ก่อนความอยู่รอดของตำแหน่ง)

๔) เน้นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการสนับสนุนการลดการบริหารแบบสายการบังคับบัญชา ควรใช้หลักการควบคุมแบบอ่อนนุ่มบ้าง

๕) เน้นการเพิ่มคุณค่าแก่งานของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน (Job enrichment) กล่าวคือ การ ให้ งานที่ท้าทายหรือให้ความรับผิดชอบที่สูงขึ้นแก่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นการสร้างความมั่นใจแก่ผู้ปฏิบัติงานต่อความมั่นคงหรือความยั่งยืนในหน้าที่การงาน

๖) พึงระลึกถึงหลักคุณธรรมและจริยธรรมเสมอเมื่อต้องเข้าสู่การบริหาร โดยทั่วไปแล้ว การ เข้าสู่กระบวนการบริหารเปรียบเสมือนการได้มาซึ่งอำนาจ มนุษย์โดยทั่วไปเมื่อ ได้มาซึ่งอำนาจมักหลงระเริงกับอำนาจและหลงลืมที่จะนึกถึงความถูกต้อง นั่นก็คือหลักคุณธรรมและจริยธรรมนั่นเอง ผู้เขียนเองมีความเชื่อมั่นว่ามนุษย์ทุกคนรู้ผิดชอบชั่วดี รู้ว่าอะไรควรและอะไรไม่ควรรู้ว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกและอะไรคือสิ่งที่ผิดจะเห็นได้ว่า

ลักษณะของการบริหารแบบมืออาชีพทั้ง ๖ ข้อที่สรุปมาจากแนวคิดของโจเซฟ เอ แรลินนั้น จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งหากได้นำไปปฏิบัติ จริงต่างๆ และคำจำกัดความง่ายๆ ที่ทันสมัยก็คือ “การทำงานให้สำเร็จ” การบริหารบางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ นิยมใช้ในองค์กรขนาดใหญ่ โดยเฉพาะระบบราชการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึงของหน่วยงาน และ/หรือ บุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน

เฮอร์เบิร์ต เอ. ไซมอน (Herbert A. Simon) กล่าวถึงการบริหารว่า หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

ปีเตอร์ เอฟ. ดรัคเกอร์ (Peter F. Drucker) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่างๆ ให้ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์การที่กล่าวนั้น ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์การที่เข้ามาร่วมกันทำงานในองค์การ ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากร ด้านวัตถุอื่นๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสนเทศต่างๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือ บริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม

เฟรดเดอร์ริค ดับบลิว. เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) ให้ความหมายการบริหารไว้ว่า งานบริหารทุกอย่างจำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ศึกษาโดยรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุดในอันที่จะ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อนันต์ เกตุวงศ์ (๒๕๒๓: ๒๗) ให้ความหมายการบริหาร ว่าเป็นการประสานความพยายามของมนุษย์ (อย่างน้อย ๒ คน) และทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ

ติน ปรัชญพฤทธิ์ มองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดยหมายถึง กระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับ การนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ธงชัย สันติวงษ์ กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ ๓ ด้าน คือ

๑) ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ

๒) ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำงานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากร ต่างๆ ในองค์การ และการประสานกิจกรรมต่างๆ เข้า ด้วยกัน

๓) ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งาน ต่างๆ สำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่างๆ เข้าด้วยกัน ดังนั้น จากคำนิยามของการบริหารของนักวิชาการต่างๆ ผู้เขียนขอกล่าวสรุปว่า การบริหารเป็นศิลปะในการทำงานร่วมกับบุคคลอื่นโดยใช้ทรัพยากรองค์การทั้งหลายรวมถึงการ คำนึงถึงสภาพแวดล้อมขององค์การเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น คุณสมบัติของผู้สนใจที่จะศึกษาต่อสาขาวิชาบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่

๑. ควรมีพื้นฐานความรู้และชอบศึกษาในกลุ่มสาระฯ วิชาสังคมศึกษา โดยเฉพาะสาระการ เรียนรู้ด้านหน้าที่พลเมือง และกฎหมาย หรือ ความรู้ทั่วไปทางรัฐศาสตร์ นั่นเอง

๒. สนใจและติดตามข่าวสารบ้านเมืองโดยเฉพาะข่าวการเมือง ข่าวเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ข่าวเศรษฐกิจการเมือง และนโยบายของรัฐบาล โดยสามารถวิเคราะห์วิจารณ์เหตุการณ์ หรือปรากฏการณ์ต่างๆ เหล่านั้นได้อย่างเป็นระบบและมีเหตุผล

๓. ชอบและสนใจวิชาด้านการบริหารองค์กรขนาดใหญ่ (Bureaucracy) เพื่อการพัฒนาประเทศ (Development Administration) โดยเฉพาะองค์กรที่มิได้มุ่งแสวงหากำไร (Non-Profit Organization) แต่อย่างไรก็ตาม ผู้สำเร็จการศึกษาสาขาวิชานี้สามารถนำความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือด้านการบริหารไปปรับใช้ในองค์กรธุรกิจที่แสวงหากำไรได้เช่นกัน

๔. ต้องพร้อมที่จะเรียนรู้สหวิทยาการ เนื่องจากสาขาวิชานี้เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสาขาวิชาอื่นๆ มากมาย เช่น เศรษฐศาสตร์การเงิน-การคลัง การบัญชี การบริหารและการจัดการ กฎหมายปกครอง การพัฒนาสังคม การสื่อสารองค์กร จิตวิทยา และรัฐศาสตร์สาขาอื่นๆ

๕. ควรมีความรู้พื้นฐานทางคณิตศาสตร์ สถิติ และภาษาอังกฤษอยู่ในเกณฑ์ดี

๖. ต้องมีอุดมการณ์ที่จะทำงานเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน โดยไม่ใช้กลไกของระบบราชการมากอบโกยผลประโยชน์เข้าพวกพ้อง และเข้าใจดีถึงทฤษฎีการพัฒนาประเทศ ความเสมอภาคและความยุติธรรมทางสังคม

๔.๕ เป้าหมายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่

เดิมเป้าหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ คือ การศึกษาเพื่อไปปกครองหัวเมืองนักรัฐประศาสนศาสตร์จึงต้องมีความรู้ทุกด้าน โดยมีความรู้พื้นฐาน คือ กฎหมายปกครองต่อมาเมื่อได้รับอิทธิพลจาก ตะวันตกจึงหันมาศึกษาหลักการบริหารและความรู้ทางการบริหารอื่น ๆ ของตะวันตก แต่ด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นประเทศด้วยพัฒนา คติของการศึกษาเพื่อการเป็นนักบริหารการพัฒนา (Development Administrators) จึงยังเป็นคติหลักของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ กระทั่งปัจจุบันแม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะลดความสำคัญลงไป แต่นักรัฐประศาสนศาสตร์ก็ยังต้องสนใจการพัฒนาอยู่เหมือนเดิม เพียงแต่ต้องเพิ่มการรับนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ เนื่องจากรัฐบาลสมัยใหม่ต้องเล่นการเมือง (Politicalization of Government) เพื่อหาเสียงสนับสนุนรวมทั้งต้องสนใจปัญหาใหม่ ๆ ของการปฏิรูปภาครัฐ และบริหารประชาธิปไตย เช่น การปฏิรูประบบราชการ การบริหารองค์การอิสระและองค์การภาครัฐอื่นที่ไม่ใช่ระบบราชการ การบริหารเพื่อการมีส่วนร่วม และการบริหารท้องถิ่น เป็นต้น

กำหนด หลักสูตรการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย อุทัย เลาหวิเชียร (“Esucation for Public Adminidtration in Thailand,” ในวรเดช จันทรศร และณัฐฐา วินิจนัย ภาค,บรรณาธิการ,๔ ทศวรรษรัฐประศาสนศาสตร์ รวมบทความทางวิชาการ ๒๔๙๘-๓๕๓๕ (กรุงเทพฯ : เอส แอนด์ จี กราฟ ฟิค,๒๕๓๙),pp.๙๕๑-๙๖๑) วิเคราะห์ไว้ว่าดูได้จากเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ ตัวอย่าง อาจสรุป จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ ได้ดังนี้ คือ

๑. ขจัดความยากจนและการว่างงาน

๒. กระจายรายได้ให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น

๓. ปรับปรุงพัฒนาคุณภาพชีวิต

๔. ความเป็นธรรมในระบบการเมืองที่กระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม

๕. ป้องกันอันตรายจากภายในและภายนอก

อุทัย เลาหวิเชียร เห็นว่าระบบการบริหารภาครัฐในประเทศไทยต้องตอบสนองต่อ การพัฒนาข้างต้น สรุปได้ ๑๐ ข้อ คือ

๑. มีความสามารถแปลงความต้องการของประชาชนเป็นนโยบายและ แผนงาน

๒. สนใจแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคและไม่ยุติธรรม

๓. สามารถเพิ่มมาตรฐานการดำรงชีวิตและเพิ่มโอกาสแสดงออก

๔. มีโครงการพัฒนาที่มั่นคงและมีเสถียรภาพ

๕. มีความสามารถทำหน้าที่ในระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิผล

๖. ระบบราชการต้องช่วยประชาชนในชนบทแสดงความต้องการและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน

๗. มีเป้าหมาย นโยบาย แผนงานและวิธีการที่ชัดเจน

๘. มีทรัพยากรเพียงพอที่จะดำเนินการตามโครงการพัฒนา

๙. สนใจสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มภายนอกระบบราชการ

๑๐. สนใจกระทรวงที่สร้างชาติ เช่น เกษตรกรรม การศึกษา สาธารณสุข และอุตสาหกรรม โดยเน้นความสามารถในการพัฒนา

การบริหารประเทศไทยต้องตอบสนองต่อการพัฒนา จึงเรียกเจ้าหน้าที่ที่ทำงานนี้ว่า "นักบริหารการพัฒนา" (Development Adminstrators) ซึ่งทำงานด้านกลยุทธ์การบริหารต่าง ๆ ที่ สำคัญ ได้แก่

๑. นักบริหารการพัฒนาต้องทำให้ได้ดีทั้งการบริหารภายนอกและการบริหาร ภายในองค์การ เพราะการพัฒนาต้องเกี่ยวข้องทั้งสองด้าน โดยเฉพาะภายนอกนั้น นักบริหารการ พัฒนาต้องสนใจผู้รับบริการ ได้รับการยอมรับจากผู้รับบริการ มีความสัมพันธ์ที่ดี เข้าใจพลวัตของ กระบวนการพัฒนา จูงใจและริเริ่มให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบดั้งเดิม ทั้งทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง

๒. นักบริหารการพัฒนามุ่งมั่นที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการของหน่วยงาน เข้าใจการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการสร้างและพัฒนาสถาบัน และมีหน้าที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

๓. นักบริหารการพัฒนาต้องตระหนักถึงบทบาทของประชาชนในโครงการพัฒนา

๔. นักบริหารการพัฒนาต้องมีคุณสมบัติของการเป็นผู้นำ มีสติปัญญา ความซื่อสัตย์ มีบารมี สามารถสร้างความประทับใจและความอบอุ่น รวมทั้งการจัดองค์การและการวิเคราะห์ สามารถจัดการกับความไม่แน่นอน และมีความสามารถตัดสินใจ

สรุปแล้ว คุณสมบัติของนักการบริหารการพัฒนาของไทยไม่ต่างไปจากที่อื่น เพียงแต่ระบบราชการไทยยังขาดคนที่มีคุณสมบัติเหล่านี้ โดยเฉพาะคนที่มีความสามารถพิเศษและประสบการณ์ในการบริหารภายนอก การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จึงต้องเพิ่มคุณสมบัติด้านนี้สำหรับประเทศไทย ถือว่านักบริหารการพัฒนาเป็นนักสังคมศาสตร์ประยุกต์ จึงต้องมีความรู้ทางด้านการบริหารทั่วไปและการจัดการ ได้แก่ รัฐประศาสนศาสตร์ นโยบายสาธารณะ พฤติกรรมองค์การ และหน้าที่ต่าง ๆ ทางการจัดการ ประเด็นสุดท้าย คือ นักบริหารการพัฒนาต้องเตรียมงานสำหรับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งต้องพร้อมที่จะเผชิญกับปัญหาและนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่องค์กร จึงต้องเรียนวิชาต่าง ๆ ได้แก่ ทฤษฎีการพัฒนา ปัญหาและกลยุทธ์ในการพัฒนา บทบาทของนักบริหารพัฒนา นอกเหนือจากความรู้แล้ว นักบริหารพัฒนายังต้องการเครื่องมือและเทคนิควิเคราะห์ปัญหา การบริหารด้วยนักบริหารพัฒนาเป็นนักปฏิบัติ จึงต้องการเครื่องมือกำหนดและแก้ปัญหา รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านองค์การ การปฏิรูปการบริหารและ การปรับปรุงองค์การวิชาที่เสนอให้เรียน คือ การออกแบบองค์การ ซึ่งช่วยให้เข้าใจโครงสร้างองค์การ นอกจากนี้นักบริหารการพัฒนายังต้องเปลี่ยนแปลงและแก้ปัญหาทางด้านพฤติกรรม วิชาที่ควรเรียน จึงได้แก่

การพัฒนาองค์การ ซึ่งสอนเทคนิคที่ช่วยผู้บริหารจัดการกับการเปลี่ยนแปลง ยิ่งกว่านั้นก็ควร เรียนการพัฒนาและการประเมินผลบุคคลเพื่อใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานปละฝึกอบรม ส่วนทางด้านนโยบายสาธารณะและวิทยาการจัดการซึ่งยังใช้จำกัดอยู่ในประเทศไทยนั้น ก็นับว่าเป็นวิชาที่จำเป็นสำหรับนักบริหารการพัฒนา หน้าที่อีกอันหนึ่งของนักบริหารการพัฒนา คือ การบริหารโครงการ ดังนั้น วิชาที่ควรเรียนจึงได้แก่ การบริหารโครงการ การพัฒนาโครงการและการวางแผนโครงการ ด้านหนึ่งที่ควรพิจารณาสำหรับการออกแบบหลักสูตรการบริหารพัฒนา คือ ด้านค่านิยมและมาตรฐานทางจริยธรรม เนื่องจากค่านิยม ปทัสถาน ปรัชญา ความรับผิดชอบ และจริยธรรมเป็นสิ่งที่นักบริหารการพัฒนาที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจ เช่น นักบริหารการพัฒนา ต้องช่วยคนจนผู้เสียเปรียบและถูกกดขี่ ประชาชนเหล่านี้มักไม่มีใครช่วยและไม่รู้วิธีแสดงความต้องการ หากนโยบายสาธารณะไม่ยุติธรรมก็เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องเสนอให้เปลี่ยนแปลงค่านิยมและปทัสถานเหล่านี้ ไม่สามารถใส่เข้าไปในหลักสูตรเป็นวิชาใดวิชาหนึ่งได้ จึงต้องสอดแทรกเข้าไปในวิชาต่าง ๆ ทั่วทั้ง หลักสูตร

สรุปท้ายบท

บทนี้ได้นำเสนอผลการวิเคราะห์การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยเนื้อหาทั้งหมดสรุปมาจากผลงานของ อุทัย เลาหวิเชียร ซึ่งได้ศึกษาหลักสูตรและการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยเอาไว้ตั้งแต่เมื่อทศวรรษ ๑๙๙๐ การศึกษาของอุทัย เลาหวิเชียรนี้ เป็นพื้นฐาน ของการพัฒนาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทย อาจสรุปได้สั้น ๆ ว่า การเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ไทยมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งพัฒนาจากการเรียนในแนวกฎหมายปกครองและการศึกษาของยุโรปในตอนต้นและเปลี่ยนมาเป็นแนวทางของสหรัฐอเมริกาจนปัจจุบัน กล่าวได้ว่า การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไทยทุกวันนี้เป็นแนวทางผสมผสานซึ่งค่อนไปทางด้านการจัดการและได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐเป็นกระแสหลัก โดยเฉพาะการนำเครื่องมือและเทคนิค ของภาคธุรกิจเข้ามาปรับปรุงและปฏิรูประบบราชการ นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลจากแนวทางการบริหารประชาธิปไตยอีกกระแสหนึ่ง ทำให้ต้องสนใจการมีส่วนร่วมและการปกครองท้องถิ่น สำหรับ ประเทศไทย อุทัย เลาหวิเชียร เห็นว่ามีลักษณะเฉพาะ คือ ต้องตอบสนองต่อการพัฒนา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ควรมุ่งผลิตนักบริหารการพัฒนา ซึ่งมีความรู้และความสามารถทั้งภายในและภายนอกองค์การโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงสังคมในมิติต่าง ๆ

คำถามท้ายบทที่ ๔

๑. การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นมาอย่างไร จงอธิบาย

๒. การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยแบ่งได้กี่ระยะ และมีสาระสำคัญอย่างไรบ้าง

๓. การศึกษาแบบ Core Belief ของประเทศไทยเกิดขึ้นในสมัยใดและได้รับอิทธิพลจากมหาวิทยาลัยใดในต่างประเทศ ท่านคิดว่าเนื้อหาเหล่านี้เป็นเนื้อหาทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยตรงหรือไม่ เพราะเหตุใด

๔. การศึกษาการบริหารการพัฒนาในประเทศไทยมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาอย่างไร จงอธิบาย

๕. หลักสูตรการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยนิยมจัดกันอย่างไร จงอธิบาย

๖. ท่านคิดว่าหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นอยู่มีจุดอ่อนอย่างไร และจะแก้ไขอย่างไร จงอธิบาย

๗. การสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยมีวิธีการอย่างไร วิธีการสอนที่เป็นอยู่ควรเพิ่มเติมประการใดหรือไม่จงวิเคราะห์

เอกสารอ้างอิงประจำบท

อัมพร ธารงลักษณ์, สถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในประเทศไทย (ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๐–ปัจจุบัน) วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

อุทัย เลาหวิเชียร, “ปรัชญาของหลักสูตรมหมบัณฑิตทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีตและปัจจุบัน,” บทความใช้ประกอบการสัมมนา เรื่อง การปรับปรุงหลักสูตรปริญญาโทของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ณ โรงแรมเมอร์ลิน พัทยา ชลบุรี วันที่ ๒๘-๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๐.

Public education management in Asia and the Pacific (Manila : Philippines Institute for Development Studies, 1991),p. 305 - 328.

Uthai Laohavichien, “Esucation for public adminidtration in Thailand,”in Ledivina V.Carino, ed., Public education management in Asia and the Pacific, p.337-343

Uthai Laohavichien, “Esucation for public adminidtration in Thailand,” ใน วรเดช จันทรศร และณัฐฐา วินิจนัยภาค,, ๔ ทศวรรษรัฐประศาสนศาสตร์ รวมบทความทางวิชาการ ๒๔๙๘-๓๕๓๕ (กรุงเทพฯ : เอส แอนด์ จี กราฟฟิค,๒๕๓๙), หน้า ๙๕๑-๙๖๑

บันทึกช่วยจำ

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๕
เรื่อง รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารและการพัฒนา

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารการพัฒนา

๑. แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาการเมืองในต่างประเทศ

๒. แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาการเมืองในประเทศไทย

๓. การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ

๔. การบริหารและการพัฒนา

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๕ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถได้

๑. อธิบายแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาการเมืองในต่างประเทศได้

๒. อธิบายแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาการเมืองในประเทศไทยได้

๓. อธิบายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบได้

๔. อธิบายการบริหารและการพัฒนาได้

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. อาจารย์ผู้สอนยกตัวอย่างงานวิจัยตามความสนใจของนิสิต และเกริ่นนำเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารการพัฒนาว่ามีความหมายอย่างไร

๒. อาจารย์ผู้สอนกล่าวเปิดประเด็นซักถามผู้เรียนให้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับการวิจัย โดยการตอบปากเปล่า เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้เรียนได้ตื่นตัวอยู่เสมอ

๓. คำถามใดที่ผู้เรียนตอบแล้วไม่ชัดเจนพอ ผู้สอนควรอธิบายประเด็นนั้น ๆ เพิ่มเติมเพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ที่ถูกต้อง

๔. ก่อนสอนทุกครั้ง อาจารย์ผู้สอนกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดความสนใจ มีความอยากรู้อยากเห็น

๕. อาจารย์ผู้สอนเสนอแนะให้ผู้เรียนศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสืออื่น ๆ หรืองานวิจัยอื่น ๆ

๖. เมื่อศึกษาแต่ละบทจบแล้ว อาจารย์ผู้สอนมอบหมายงานให้ผู้เรียนทุกคนไปทำคำถามท้ายบทแล้วนำมาส่งในสัปดาห์ต่อไป

๗. อาจารย์ผู้สอนอธิบายสรุป “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์” อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ แล้วผู้สอนสอบถามผู้เรียนในประเด็นที่ได้เรียนมาแล้ว เพื่อเป็นการประเมินผู้เรียนว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัย

๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/รัฐประศาสนศาสตร์ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสารอื่น ๆ เป็นต้น

๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์

๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, นิตยสาร, Internet, Website, งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสาร เป็นต้น

๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น

๒. ด้านทักษะ : ประเมินด้วยการสังเกตการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม

๓. ด้านคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน

๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม

๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงาน เน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

บทที่ ๕
รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารการพัฒนา

ขอบข่ายหนึ่งในหลาย ๆ ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ที่แม้จะไม่ถูกกล่าวถึงในเชิงของขอบข่ายหลักเมื่อเปรียบเทียบกับขอบข่ายที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้ แต่เป็นขอบข่ายหนึ่งหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นขอบข่ายเดียวที่มีชื่อของรัฐประศาสตร์เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยอย่างโจ่งแจ้ง นั่นก็คือขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ เปรียบเทียบ (หรือบางตำราเรียกว่าการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ - ซึ่งข้อเขียนชิ้นนี้จะใช้คำดังกล่าวเฉพาะที่อ้างอิงจากแนวคิดของนักวิชาการท่านนั้นๆเท่านั้น) ทั้งนี้การจะพยายามเข้าใจว่าขอบข่ายนี้หมายถึงอะไรจึงน่าจะกล่าวถึงเป็นจุดเริ่มต้น อย่างไรก็ดีสำหรับผู้เริ่มศึกษาน่าจะมีความสนใจหรือ คลางแคลงใจอยู่บ้างว่าเหตุใดจะต้อง “เปรียบเทียบ” และยิ่งรัฐประศาสนศาสตร์ “จะเปรียบเทียบไปทำไม” ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงประเด็นนี้เป็นจุดเริ่มต้นเป็นการทดแทน สำหรับคำถามที่ว่าทำไมต้องเปรียบเทียบนั้น การศึกษาวิชาต่าง ๆ โดยการเปรียบเทียบนั้น เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งจะส่งให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่กว้างขวางลึกซึ้ง และก่อให้เกิดประโยชน์ได้มากกว่าการศึกษาในแบบเฉพาะตัว แทบทุกสาขาวิชาได้มีการศึกษา และจัดสอนโดยวิธีการเปรียบเทียบไว้ทั้งสิ้น เช่น วิชาการเมืองและการปกครองเปรียบเทียบ วรรณคดีเปรียบเทียบ กฎหมายเปรียบเทียบ ดังนั้น การศึกษาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบก็คือการศึกษาการบริหารรัฐกิจบนพื้นฐานของการเปรียบเทียบนั่นเอง ส่วนจะศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อธิบายว่ามีวัตถุประสงค์อย่างน้อย ๓ ประการ คือ (๑) วัตถุประสงค์ด้านวิชาการ (Academic – นั่นก็คือ การเปรียบเทียบข้อคล้ายคลึงและความแตกต่างของโครงสร้าง กระบวนการและพฤติกรรมของหน่วยราชการ และข้าราชการเพื่อจะทดสอบสมมติฐานของทฤษฎี และสร้างเป็นองค์ความรู้ต่อไป) (๒) เพื่อเสริมสร้างความเป็นปัญญาชนในการจะเข้าใจและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ หรือพฤติกรรมของหน่วยงาน และข้าราชการ (Intellectual) และ (๓) เพื่อจะนำเอาความรู้ที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในระบบการบริหารงานของตน (Practical)

ทฤษฎีที่ว่าด้วยการพัฒนามีประโยชน์ไม่เพียงช่วยในการอธิบายถึงปรากฏการณ์การพัฒนาที่เกิดขึ้นในโลกนี้เท่านั้น แต่ยังมีประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศอีกด้วย ทฤษฎีที่ว่าด้วยการพัฒนามีอยู่เป็นจำนวนมาก เพราะฉะนั้นในการทำความเข้าใจและการนำมาใช้ในการอธิบายจำเป็นต้องตระหนักว่า ทฤษฎีแต่ละทฤษฎีมีทั้งความสามารถในการอธิบายที่ดีสมเหตุสมผล ขณะที่บางทฤษฎีก็อาจมีข้อจำกัดบางอย่างในการอธิบาย ดังนั้น ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเพียงทฤษฎีเดียวไม่อาจใช้อธิบายปรากฏการณ์การพัฒนาของประเทศต่างๆ ได้อย่างรอบด้าน เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนามีเป็นจำนวนมาก จึงอาจต้องใช้หลายทฤษฎีมาช่วยอธิบายจึงจะทำให้เห็นภาพและเข้าใจปรากฏการณ์เหล่านั้นได้

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาถึงทฤษฎีการพัฒนา สิ่งที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งคือการทำความเข้าใจทฤษฎีที่ถือกันเป็นแม่บท (Grand Theory) เพราะจะทำให้เข้าใจถึงวิวัฒนาการในเชิงความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ รวมทั้งยังช่วยให้เข้าใจได้ว่าทฤษฎีการพัฒนาแม่บทเหล่านี้ยังมีอิทธิพลต่อทฤษฎีย่อยๆ อีกหลายทฤษฎีที่เกิดขึ้นมาในระยะหลัง

ทฤษฎีการพัฒนาในยุคแรกนั้นผูกพันอยู่กับความหมายของการพัฒนา ว่าการพัฒนาในสมัยแรกๆ นั้นให้ความสำคัญกับเรื่องของเศรษฐกิจการพัฒนาจึงหมายถึงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก มีการเน้นถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผลผลิตมวลรวมประชาชาติ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดังนั้นทฤษฎีการพัฒนาในยุคแรกจึงเป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการนำทฤษฎีเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ก็พบว่ามีปัญหา การพัฒนาตามแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวก่อให้เกิดเป็นวิกฤตการณ์ต่างๆ ในสังคม จึงเป็นผลให้มีการตรวจสอบทบทวน และนำเสนอเป็นทฤษฎีใหม่ทั้งที่เป็นการโต้แย้งกับทฤษฎีเดิม และขยายความต่อเติมความคิดทฤษฎีเดิมเสียใหม่ ทฤษฎีเหล่านี้จึงมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ

ทฤษฎีการพัฒนาช่วยหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากประสบการณ์การพัฒนาในประเทศโลกที่สาม ซึ่งได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยความทันสมัย ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการพัฒนาในประเทศต่างๆ ในโลก ทฤษฎีว่าด้วยขั้นตอนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของวอลเตอร์ รอสตาว (Walter Rostow)ที่มีพื้นฐานสำคัญอยู่บนประสบการณ์การพัฒนาของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกทฤษฎีวงจรอุบาทว์ที่อธิบายว่าทำไมในประเทศที่ยากจนจึงมีการออมน้อย ทฤษฎีการเจริญเติบโตที่สมดุลกับการเจริญเติบโตที่ไม่สมดุลที่ว่าด้วยเรื่องการผลักดันที่ยิ่งใหญ่(BigPush)ทฤษฎีนี้โอมาร์กซิสต์ตามแบบจำลองของพอล บาราน (PaulBaran)ที่พัฒนาจากแนวคิดว่าด้วยพลวัตในทางประวัติศาสตร์ของมาร์กซ์ และทฤษฎีจักรวรรดินิยมของเลนิน (Lenin) และนำมาใช้ในการอธิบายถึงความล้าหลังทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในเอเชีย แอฟริกา และละตินอเมริกา ทฤษฎีพึ่งพาที่ใช้พื้นฐานแนวคิดบารานมาใช้ในการเสนอกรอบความคิดในระบบทุนนิยมระหว่างประเทศ และทฤษฎีอคติแห่งความเป็นเมือง ของไมเคิลลิปตัน (MichaelLipton) ฯลฯเป็นต้น[๑] แต่ในที่นี้จะอธิบายโดยแยกทฤษฎีการพัฒนาเป็น ๓ ประเภท หลักๆ คือ ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจ ทฤษฎีการพัฒนาสังคม และทฤษฎีการพัฒนาการเมือง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

---

[๑] ชุษณะ รุ่งปัจฉิม, ประมวลสาระชุดวิชาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการบริหารการพัฒนา หน่วยที่ ๗-๑๐, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๗), หน้า ๒๘-๒๙.

๕.๑ แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาการเมืองในต่างประเทศ

ทฤษฎีการเมืองเป็นแนวคิดการพัฒนาการเมือง ซึ่งหลายๆ ทฤษฎีหลายแนวคิดที่มุ่งการพัฒนาการเมือง เพื่อพัฒนาการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีความมั่งคง ซึ่งเป็นผลให้ประมีความเจริญก้าวไปอย่างรวดเร็วซึ่งประกอบด้วยทฤษฎีดังต่อไปนี้

๕.๑.๑ ทฤษฎีการพัฒนาการเมืองตามแนวคิด Lucian W. Pye

Lucian W. Pye เป็นนักรัฐศาสตร์อเมริกันที่สำคัญและเป็นประธานคณะกรรมการการเมืองเปรียบเทียบในการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (Committee on Comparative Politics of the Social Science Research Council) ที่ให้การสนับสนุนการศึกษาการพัฒนาการเมืองมาตั้งแต่แรกเริ่มในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ซึ่ง Pye ได้พยายามศึกษาวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมือง และพบว่ามีประเด็นที่สำคัญๆ มากมายและค่อนข้างจะสลับซับซ้อนกว่าที่เขาคาดไว้เสียอีก Pye จึงได้สรุปประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (มากกว่าที่จะให้นิยามหรือความหมายโดยตรง) กับการพัฒนาการเมืองไว้ ๑๐ ประการคือ[๒]

๑. การพัฒนาการเมือง เป็นพื้นฐานทางการเมืองของการพัฒนาเศรษฐกิจ ในแง่นี้การเมืองที่พัฒนาแล้วจะเปรียบเสมือนปัจจัยที่สำคัญที่จะเอื้ออำนวยต่อความเจริญทางเศรษฐกิจ เช่น ช่วยให้รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้น

แต่ปรากฏว่าการพัฒนาการเมืองในแง่นี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากว่าแคบไป ทั้งความเจริญทางเศรษฐกิจนั้นอาจเกิดขึ้นได้ในระบบการเมืองที่แตกต่างกัน และจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏให้เห็นในหลายประเทศปัจจุบันว่าความเจริญทางเศรษฐกิจหาได้มีทีท่าว่าจะเกิดขึ้นในช่วงอายุของเราไม่ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองถึงขนาดที่เราอาจจัดได้ว่าเป็นพัฒนาการเมืองแล้วก็ตาม

๒. การพัฒนาการเมือง เป็นการเมืองของสังคมอุตสาหกรรม นั่นคือมีการมองกันว่าการเมืองในประเทศอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการจะมีแบบแผนของพฤติกรรมของสมาชิกของสังคมในลักษณะที่มีเหตุมีผล รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อความสงบสุขและความกินดีอยู่ดีของประชาชน ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับว่าการเมืองเป็นเพียงเครื่องมือในการแก้ปัญหา หาได้เป็นเป้าหมายในตัวมันเองไม่ การเมืองของสังคมอุตสาหกรรมจึงนับได้ว่าเป็นแบบอย่างที่ดีซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปด้วยดีได้ โดยเฉพาะในปัญหาหลักคือ การแจกแจงความกินดีอยู่ดีให้กับสมาชิกอย่างเป็นธรรมกว่าในสังคมอื่นๆ

---

[๒] Lucian W. Pye, Aspects of Political Development,(Boston : Little, Brown and Co., 1996), pp. 35-44.

๓. การพัฒนาการเมือง เป็นความเป็นทันสมัยทางการเมือง เนื่องจากแนวความคิดที่พยายามโยงการพัฒนาการเมืองกับการเมืองของสังคมอุตสาหกรรมได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นแนวความคิดที่ลำเอียง ไม่ให้ความสำคัญกับประเพณีและปทัสถานของสังคมอื่นๆ มาตรฐานของสังคมอุตสาหกรรมหรือสังคมตะวันตกนั้นไม่สามารถใช้วัดได้ในทุกระบบสังคม ซึ่งจากข้อแย้งเหล่านี้จึงนำมาซึ่งการวิเคราะห์สังคมอุตสาหกรรมลงไปอีกว่าที่เป็นสังคมเจริญก้าวหน้าได้นั้นก็เนื่องมาจากความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ผลจากความเจริญทางวิทยาศาสตร์เหล่านี้เองจะช่วยสนับสนุนให้มนุษย์ได้มองเห็นแง่มุมต่างๆ ของสังคมเศรษฐกิจ และการเมืองได้กว้างขวางยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การเรียกร้องให้มีกฎหมายที่เป็นสากล สามารถให้ความยุติธรรมกับสมาชิกของสังคมโดยทั่วหน้ากัน มีกลุ่มต่างๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพล แต่ละกลุ่มต่างก็พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมุ่งหวังที่จะใช้อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อให้นโยบายนั้นๆ ออกมาในรูปของการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มตนให้มากที่สุด และความเป็นทันสมัยทางการเมืองเหล่านี้เองจึงเป็นประเด็นที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาทางการเมืองในความหมายนี้

๔. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องการดำเนินงานของรัฐชาติ (Nation-State) ความคิดนี้เกิดจากความเห็นที่ว่าแนวปฏิบัติทางการเมืองที่เกิดขึ้นอันถือได้ว่ามีลักษณะที่พัฒนาแล้วนั้นจะคล้องจองกับมาตรฐานของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในรัฐชาติยุคใหม่ กล่าวคือ รัฐชาติเหล่านี้สามารถที่จะปรับตัวและดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ในระดับหนึ่ง ทั้งยังสร้างลัทธิชาตินิยมอันถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการพัฒนาการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ อีกนัยหนึ่งการพัฒนาการเมืองในแง่นี้ก็คือการสร้างชาติ (Nation-building) นั่นเอง

๕. การพัฒนาการเมือง หมายถึงเรื่องราวของการพัฒนาระบบบริหารและกฎหมายแนวความคิดนี้ต่อเนื่องมาจากความเห็นดีว่าการพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องการสร้างชาติ โดยแบ่งรูปแบบของการสร้างชาติออกเป็น ๒ รูปแบบคือ การสร้างสถาบัน และการพัฒนาพลเมืองทั้ง ๒ รูปแบบนี้จะคล้องจองกันในลักษณะหนึ่ง แนวความคิดนี้มุ่งที่การพัฒนาสถาบันบริหารและพัฒนาเครื่องมือของสถาบันนี้ไปพร้อมๆกันด้วย นั่นคือ การพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม

๖. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องของการระดมพลและการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแนวความคิดนี้อ้างว่าการฝึกฝนและการให้ความสำคัญกับสมาชิกของสังคมในฐานะเป็นราษฎร (Citizen) ตลอดจนการส่งเสริมให้พวกเขาเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งต่อรัฐชาติใหม่ และถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการเมือง

ประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งในการศึกษาการพัฒนาการเมืองในแง่นี้คือ เรามักจะผูกพันลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองกับสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยมากเกินไปจนมองข้ามการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะอื่นๆ ซึ่งเกิดขึ้นในระบบการเมืองอื่นๆ ด้วย

๗. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องของการพัฒนาประชาธิปไตย แนวความคิดนี้ค่อนข้างจะแคบคือ มองว่าการพัฒนาการเมืองมีอยู่รูปแบบเดียว คือ การสร้างประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้จึงมีนักวิชาการหลายท่านวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นคำนิยามที่ลำเอียง มุ่งที่จะยัดเยียดค่านิยมทางการเมืองแบบตะวันตกให้กับประเทศด้อยพัฒนาซึ่งควรจะสนใจว่าจะ "พัฒนา" ให้การเมืองของชาติก้าวหน้าได้อย่างไร มากกว่าที่จะสนใจว่าจะสร้างประชาธิปไตยอย่างตะวันตกได้อย่างไรในขณะที่ค่านิยมของตนเองไม่เอื้อประโยชน์ให้เลย

๘. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องของความมีเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระเบียบ แนวทรรศนะนี้มีความลำเอียงในแง่ของค่านิยมแบบประชาธิปไตยน้อยลง คือมองว่าลักษณะการเมืองที่พัฒนาแล้วจะเกิดขึ้นในระบอบการเมืองใดก็ได้ที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ๆ ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ นอกจากนี้ยังมองว่าประชาธิปไตยนั้นไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และไม่อาจก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองได้ การพัฒนาการเมืองในแง่นี้จึงเป็นลักษณะของการดำเนินชีวิตทางการเมืองที่ไม่วุ่นวายและเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนนั่นเอง

๙. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องของการระดมพลและอำนาจ แนวความคิดนี้พัฒนามาจากความเห็นเก่าๆ ทั้งในเรื่องของสถาบันและเสถียรภาพทางการเมือง โดยมองว่าสาเหตุสำคัญที่จะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองและทำให้สถาบันดำเนินไปอย่างประสิทธิภาพได้ขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบการเมืองเอง กล่าวคือ ถ้าระบบการเมืองใดสามารถที่จะระดมพลและอำนาจเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สามารถทำให้คนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนของระบบ และระบบเองก็สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่รวมทั้งสามารถแจกแจงทรัพยากรเหล่านี้อย่างเป็นธรรมโดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนแล้ว ระบบการเมืองนั้นถือได้ว่าพัฒนาแล้ว

๑๐. การพัฒนาการเมือง เป็นแง่หนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ดังที่เราได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การพัฒนาการเมืองนั้นจะผูกพันอย่างแน่นแฟ้นกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม การที่ด้านใดด้านหนึ่งของสังคมแปรเปลี่ยนไปจนกระทบถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่นๆ ด้วย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็ถือกว่าเป็นลักษณะหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทั้งปวงของสังคม ฉะนั้นในการศึกษาการพัฒนาการเมืองจึงจำเป็นต้องศึกษาการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมพร้อมกันไปด้วย

นิยามของคำว่าพัฒนาการเมืองทั้ง ๑๐ ประการเหล่านั้น Pye ไม่ได้พูดว่านิยามใดผิด หรือถูกมากกว่านิยามอื่นๆ แต่เป็นเพียงเขาต้องการเน้นถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมืองที่สำคัญๆตามแนวทรรศนะของนักวิชาการในสำนักต่างๆ เท่านั้น ด้วยเหตุนี้แต่ละทรรศนะจึงย่อมที่จะต้องมีอคติอยู่บ้างเป็นธรรมดา เช่น มองเพียงแต่ว่าการเมืองที่พัฒนาแล้วเป็นการเมืองแบบประชาธิปไตย (นิยามที่ ๗) เป็นต้น

ดังนั้น Pye พร้อมด้วยสมาชิกคณะกรรมการการเมืองเปรียบเทียบในการวิจัยทางสังคมศาสตร์ จึงได้สรุปแนวความคิดของสำนักต่างๆ และสร้างลักษณะร่วม หรือสาระสำคัญของความหมายของการพัฒนาการเมืองออกได้เป็น ๓ ประการ โดยเรียกรวมกันว่า Development Syndrome อันประกอบด้วย

๑. Differentiation หมายถึง การที่องค์กรหรือหน่วยงานใดๆ มีโครงสร้างที่แตกต่างกันไป มีหน้าที่จำกัดและมีความชำนาญเฉพาะด้าน Coleman อ้างว่า Diferentiationหมายถึง "กระบวนการซึ่งบทบาท ส่วนต่างๆ ของสถาบันและสมาคมมีการแยกแยะและมีความชำนาญงานเฉพาะด้านเพิ่มมากขึ้นในสังคมที่ดำเนินการสู่ความเป็นทันสมัย" นั่นคือ สังคมใดที่มีพัฒนาทางการเมืองมากจะยิ่งมีโครงสร้างทางการเมืองที่สลับซับซ้อนทำหน้าที่อันจำกัดตามความชำนาญเฉพาะด้าน แต่ลักษณะของการแยกแยะโครงสร้างย่อมๆ ออกเป็นหน่วยเล็กๆ จำนวนมากนี้ไม่ใช่เป็นการก่อให้เกิดความแตกแยกหรือแต่ละหน่วยเล็กๆ จะดำเนินการเป็นอิสระเอกเทศแต่ประการใด หน่วยเล็กๆ เหล่านี้ยังคงต้องประสานงานกับหน่วยใหญ่ของโครงสร้างเพื่อร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุสู่จัดประสงค์หรือเป้าหมายที่องค์กรนั้นๆ วางไว้

เราจึงพบว่าในสังคมดั้งเดิมจะมีความชำนาญงานเฉพาะด้านและระดับของความซับซ้อนขององค์กรน้อยกว่าสังคมสมัยใหม่ที่พัฒนาแล้วมาก ผู้ปกครองของสังคมดั้งเดิมจะทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติ บริหารบัญญัติ และตุลาการบัญญัติ คือเป็นทั้งผู้ออกกฎหมาย นำกฎหมายมาบังคับใช้ และตัดสินความไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะ หรือถ้าเราจะนำเอาโครงสร้างของสังคมศักดินามามาเปรียบเทียบกับสังคมสมัยใหม่ นั้จะพบว่าในสังคมศักดินามีระดับของความซับซ้อนขององค์กรย่อมน้อยมาก ในสมัยก่อนรัชการที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ของไทยนั้น เรามีองค์กรทางการเมืองซึ่งเทียบเท่ากระทรวงในปัจจุบันเพียง ๔ องค์กร คือ เวียง วัง คลัง และนา เท่านั้นแต่ปัจจุบันสังคมเราได้วิวัฒนาการมีการแจกแจงหน้าที่ใหม่ๆ ที่เกิดข้นให้กับองค์กรซึ่งตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อที่จะสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้เราจึงมีกระทรวงต่างๆ มากมาย และแต่ละกระทรวงยังแยกหน่วยงานย่อยออกไปอีกมาก จึงนับได้ว่าสังคมปัจจุบันพัฒนามากกว่าสังคมในอดีตมาก

๒. Equality หมายถึง ความเสมอภาคเท่าเทียมกันซึ่ง Coleman ได้แยกออกเป็น ๓ ประการ คือ ประการแรก เป็นความเสมอภาคในฐานะที่เป็นราษฎรซึ่งมีสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะหรือรูปแบบต่างๆโดยเท่าเทียมกัน ประการที่สองคือ ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎระเบียบที่เป็นสากลอันเดียวกัน หมายความว่า ราษฎรที่ทำผิดก็จะต้องได้รับโทษไม่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่เป็นอภิสิทธิ์ชนอยู่เหนือกฎหมายได้ ประการที่สามคือ ปทัสถานที่มีหลักเกณฑ์อยู่บนความสัมฤทธิผล กล่าวคือ การเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคลไม่ใช่เป็นเรื่องของชาติตระกูลสูงหรือต่ำ หรืออาจกล่าวได้ว่าราษฎรในสังคมที่พัฒนาแล้วจะมีความเท่าเทียมกันในโอกาสบนเงื่อนไขของความสามารถนั่นเอง

๓. Capacity หมายถึง ความสามารถของระบบการเมือง ในการที่จะสนองตอบต่อข้อเรียกร้องจากเหล่าสมาชิก สามารถกำจัดข้อขัดแย้ง แก้ไขความตึงเครียดที่เกิดขึ้นในสังคมและยังก่อให้เกิดสิ่งใหม่ๆ หรือนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่ขาดสายด้วย จึงเห็นได้ว่าคำว่าความสามารถของระบบในแง่นี้หาได้มีความหมายเฉพาะในเรื่องของความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไป แต่ยังหมายถึงความสามารถของระบบในการที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมบางอย่างเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของระบบเอง ความสามารถในการสร้างสิ่งใหม่ๆ ปรับปรุงแก้ไขและสามารถดำเนินการให้การเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ นี้เอื้ออำนวยต่อเป้าหมายใหม่ๆ ของระบบอีกด้วย

เราจึงพบว่ารัฐบาลของประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น จะมีประสิทธิภาพในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในด้านต่างๆ ได้ดี สามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพโดยยึดหลักการของความเป็นเหตุเป็นผล และหลักการทางโลกในการบริหารงานด้วย

อย่างไรก็ตาม ถ้าเราพิจารณาตามหลักการ Development Syndrome ทั้งสามประการข้างต้น เราจะพบว่าคำนิยามที่ได้สรุปมานั้นมีลักษณะที่บ่งบอกว่ามีอคติ กล่าวคือ

ประการแรก มีลักษณะเอนเอียงไปทางแบบของตะวันตก หรือประเทศในค่ายเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเราจะพบว่าลักษณะร่วมประการที่สองที่ว่าด้วยความเสมอภาค โดยเน้นที่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นรูปแบบหนึ่งของการเมืองแบบประชาธิปไตย ถ้าเป็นเช่นนี้เราอาจนำมาสรุปอย่างผิด ได้ว่าการเมืองในประเทศเผด็จการย่อมไม่ถือว่าเป็นการเมืองที่พัฒนา

ประการที่สอง มีนักวิชาการหลายท่านแย้งว่าลักษณะการแบ่งแยกเฉพาะด้านในโครงสร้างทางการเมืองนั้น หาได้มีเฉพาะในระบบการเมืองสมัยใหม่ไม่แต่มันเกิดมาก่อนแล้วในบางสังคม เช่น ในจักรวรรดิโรมัน และจีนโบราณ ซึ่งถ้าเรายึดหลักนี้เป็นเกณฑ์เราก็อาจสรุปได้ว่าจักรวรรดิโรมันและจีนโบราณเป็นสังคมที่มีการพัฒนาการเมืองแล้ว ซึ่งนักวิชาการหลายท่านยังสงสัยอยู่ นอกจากนี้ยังมีบางคนได้ตั้งข้อสงสัยไว้เหมือนกันว่ามีการแบ่งแยกโครงสร้างหรือมีระดับของความชำนาญงานเฉพาะด้านระดับใดที่เราอาจพูดได้ว่าสังคมนั้นพัฒนาแล้ว

ซึ่งปัญหาที่สำคัญของการนำเอา Development Syndrome มาวิเคราะห์ว่าสังคมใดๆ มีการพัฒนาการเมืองแล้วหรือไม่นั้น ยังไม่ได้ปรากฏอยู่อีกประการหนึ่งคือ Colemanไม่ได้ชี้ชัดไปเลยว่าลักษณะร่วมทั้งสามประการของ Syndrome นั้น ควรจะต้องมีพร้อมๆ กันในระดับใดๆ ในสังคมหนึ่งๆ จึงจะนับได้ว่าเป็นสังคมที่มีการพัฒนาการเมือง และในการที่สังคมหนึ่งมีระดับของลักษณะร่วมในทั้งสามประการสูงกว่าอีกสังคมหนึ่งเราก็อาจกล่าวในเชิงเปรียบเทียบไว้ว่า สังคม ก.มีระดับของการพัฒนาทางการเมืองสูงกว่าสังคม ข.แต่ถ้าเกิดสังคม ก.เกิดมี Capacityในระดับที่สูงกว่าสังคม ข. แต่มี Differentiationในระดับเดียวกันในขณะที่มีระดับของ Equalityต่ำกว่า เราจะให้น้ำหนักกับลักษณะร่วมแต่ละตัวอย่างไร ถ้าเราให้น้ำหนักกับ Capacity ของระบบเราก็อาจสรุปได้ว่าสังคม ก. มีระดับของการพัฒนาการเมืองสูงกว่าสังคม ข. แต่ถ้าเราให้น้ำหนักกับ Equality มากกว่า Capacity ผลก็จะออกมาในรูปตรงกันข้ามทันที

๕.๑.๒ ทฤษฎีการพัฒนาการเมืองตามแนวคิด Gabriel Almond กับ Bingham Powell

สองนักรัฐศาสตร์ผู้ริเริ่มนำเอาการวิเคราะห์เชิงสังคมวิทยาคือ Structural Functional Analysis มาใช้กับการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบก็ได้ให้ความหมายของคำว่าพัฒนาการเมืองไว้ว่าจะต้องประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญๆ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้[๓]

๑. **Differentiation** หมายถึง ความแตกต่างแยกแยะในหน้าที่ต่างๆ และมีโครงสร้างที่มีความชำนาญงานเฉพาะด้านในลักษณะเดียวกันกับที่ Development Syndrom ได้กล่าวไว้

๒. **วัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นแบบโลก** (Secularization of Political Culture) หมายถึงวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะเชิงปฏิบัติ และหาข้อเท็จจริงได้ (Pragmatic, empirical orientation) และมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specificityorientation) มากกว่าที่จะอยู่ในลักษณะกระจาย (Diffuseness) จึงเห็นได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบโลกเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมที่ทันสมัย ไม่เชื่อในสิ่งงมงายโดยปราศจากการคำนึงถึงเหตุผลและข้อเท็จจริงสามารถแยกแยะบทบาททางการเมืองออกจากบทบาททางสังคมได้อย่างชัดเจน รวมทั้งสามารถเข้าใจถึงผลกระทบที่ระบบการเมืองมีต่อตนเองด้วย ในการนี้พวกนี้จะมีความปรารถนาที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะใดๆ เช่น อาจเข้ารวมกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีแนวทางเดียวกันเพื่อที่จะใช้อิทธิพลต่อ Output หรือนโยบายที่ออกมาจากระบบทางการเมือง ดังนั้นในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบโลกจะเป็นผลให้เกิดกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ขึ้นในสังคม และทำให้พัฒนาการของโครงสร้างทางการเมืองในลักษณะของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการเอื้ออำนวยต่อกระบวนการ Differntiation ในส่วนหนึ่งอันจะนำไปสู่การพัฒนาการเมืองของระบบนั่นเอง

๓. **ความเป็นอิสระของระบบย่อย** (Subsystem Autonomy) ปัจจัยนี้เป็นส่วนที่ต่อเนื่องมาจากปัจจัย Differentiation โดยมองว่าเมื่อสังคมพัฒนาไปจะเกิดหน้าที่ต่างๆ ขึ้นมากมายอันจะนำไปสู่การปรับตัวของโครงสร้างเดิม โดยการสร้างระบบย่อยๆ ขึ้นมาเพื่อที่จะสนองตอบหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา แต่เมื่อเกิดระบบย่อยขึ้นมาแล้ว ถ้าระบบย่อยเหล่านั้นไม่เป็นตัวของตัวเอง กล่าวคือ ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ถ้าไม่ได้รับคำสั่งหรือนโยบายจากองค์กรหรือหน่วยงานใดเสียก่อน เราก็ถือว่าระบบย่อยนั้นขาดความเป็นอิสระในตัวเอง สังคมที่มีลักษณะ (Differentiation) ในระดับสูง แต่ถ้ามีระบบย่อยที่ขาดความเป็นอิสระในตนเอง เราก็ไม่นับว่าเป็นสังคมที่พัฒนาแล้ว เช่นเดียวกันกับหนังสือเล่มโตๆ แต่ปราศจากสาระ เราก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าหนังสือเล่มนั้นเป็นหนังสือที่ดี ฉันใดก็ฉันนั้น

---

[๓] G. Almond and B. Powell, Comparative Politics : A. Development Approach,(Boston : Little, Brown and Co., 1996), pp. 299-332.

ปัจจัยที่สำคัญทั้ง ๓ ประการข้างต้นนี้จะเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดและยังสามารถนำมาเป็นมาตรการในการแบ่งระบบการเมืองตามลำดับของวิวัฒนาการ ซึ่ง Almond กับ Powell อ้างว่าระดับของความแตกต่างแยกแยะของโครงสร้างและระดับของวัฒนธรรมแบบโลกนั้นจะนำมาซึ่งระบบการเมือง ๓ ระบบ คือ[๔]

๑. ระบบดั้งเดิม หมายถึง ระบบการเมืองที่โครงสร้างทางการเมืองขาดความซับซ้อนและประชาชนเชื่อในสิ่งที่ใช้เหตุผลทางโลก เช่น โชคลาง และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ปราศจากตัวตน เช่น โชคลาภและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ปราศจากตัวตน เช่น ในหมู่บ้านชาวอัฟริกาบางเผ่า และในหมู่ชาวเอสกิโมบางกลุ่ม มีหัวหน้าซึ่งจะทำหน้าที่หรือสวมบทบาทหลายบทบาท กล่าวคือ หัวหน้าจะเป็นทั้งผู้นำทางเศรษฐกิจ การเมือง และทางศาสนา อาจจะมีการปรึกษาหารือกันว่าจะออกไปล่าสัตว์เมื่อไร ใช้วิธีการใด จะไปที่ใดซึ่งในการนี้บรรดาผู้ชายวัยฉกรรจ์ซึ่งเป็นลูกเผ่าอาจให้ความเห็นและมีส่วนในการตัดสินใจ ก่อนออกเดินทางก็อาจมีการทำพิธีบวงสรวงขอพรจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เหล่านี้เป็นต้น

๒. ระบบประเพณี หมายถึง ระบบการเมืองที่เริ่มมีความแตกต่างในโครงสร้าง หน้าที่และในบทบาทที่ชำนาญเฉพาะด้านมากขึ้น ระบบนี้มีผู้นำทางการเมือง เช่น พระมหากษัตริย์ ขุนนาง เจ้าหน้าที่ ซึ่งจะทำหน้าที่เฉพาะด้าน Almond และ Powell ได้แบ่งระบบการเมืองแบบประเพณีออกได้เป็นระบบย่อยอีกคือ

๒.๑ ระบบปิตาธิปไตย เช่น การปกครองของอียิปต์ในสมัยพระเจ้าฟาโรห์

๒.๒ ระบบราชการรวมศูนย์ ซึ่งเป็นระบบที่เริ่มมีการพัฒนาเป้าหมายทางการเมืองในลักษณะที่มีอิสระกว่าเก่า บทบาททางการเมืองและบริหารได้พัฒนามากขึ้น และพยายามที่จะจัดรูปแบบของสังคมให้อยู่ในลักษณะของรวมศูนย์ ตัวอย่างเช่น อาณาจักรจินดาในอเมริกาใต้ช่วงศตวรรษที่ ๑๖ ซึ่งโครงสร้างของอาณาจักรนี้ประกอบไปด้วยสมาชิกของชนชั้นสูง พระซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนน้อย และปะชาชนธรรมดาซึ่งมีอยู่ในจำนวนมาก อาณาจักรนี้แบ่งออกเป็นสี่เมือง มีถนนสี่สายวิ่งจากแต่ละเมืองมุ่งเข้าสู่เมืองหลวง และจักรพรรดิ์จะเป็นผู้กำหนดส่งพระญาติไปปกครองจังหวัดทั้งสี่นั้น ซึ่งเจ้าเมืองทั้งสี่นี้ต่างก็มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดกฎหมายบริหารราชการและตัดสินกรณีพิพาท แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นตรงต่อองค์จักรพรรดิ์ด้วย

๒.๓ ระบบศักดินาเป็นระบบการเมืองที่แตกต่างจากอภิชนาธิปไตยในลักษณะที่ชนชั้นสูงเป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ และทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของรัฐ และแตกต่างจากระบบปิรมิตตามทรรศนะของ Apterซึ่งมีหัวหน้าสาขาเป็นผู้ปกครองเมืองเล็กๆ โดยขึ้นตรงต่อผู้นำสูงสุดอีกทีหนึ่ง ทั้งนี้เพราะในระบบศักดินานั้น หัวหน้าสาขาจะเป็นผู้ดำเนินงานของรัฐภายในเมืองที่ตนครอบครองอยู่เกือบทุกอย่างตามลำพังคนเดียว แต่ในขณะเดียวกันก็มีสัมพันธภาพกับหัวหน้าใหญ่ในลักษณะของสัญญาว่าจะตอบแทนซึ่งกันและกันในลักษณะใดๆ[๕]

---

[๔] G. Almond and B. Powell, Op. cit., pp. 215-298.

[๕] David Apter, The political of Modernization,(Chicago : University of Chicago Press, 1965), pp.91-92.

๓. ระบบสมัยใหม่ หมายถึง ระบบการเมืองที่โครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองของสังคมมีความแตกต่างซับซ้อนมาก ต่างก็ทำงานตามความชำนาญงานเฉพาะอย่าง เช่น มีกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง สื่อสารมวลชนเกิดขึ้นมากมาย ลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของบรรดาเหล่าสมาชิกของสังคมมีความเป็นเหตุเป็นผลทางโลก เริ่มเข้าใจถึงบทบาทของรัฐบาลว่าสามารถที่จะเปลี่ยนสภาพความเป็นอยู่ของคนในสังคมได้ Almond กับ Powell ได้จำแนกระบบการเมืองสมัยใหม่นี้ออกได้เป็น ๓ ระบบคือ

๓.๑ ระบบรัฐชาติแบบโลก ในที่นี้หมายถึง เมืองเล็กหรืออาจเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีความเป็นอิสระในตนเองและมีโครงสร้างทางสังคมที่ค่อนข้างจะสลับซับซ้อน เช่น รัฐชาติของกรีกโบราณ

๓.๒ ระบบสมัยใหม่ที่มีการระดมสรรพกำลัง ระบบการเมืองนี้อาจจำแนกได้อีกเป็นระบบประชาธิไตยซึ่งมีระบบย่อยที่เป็นอิสระในตนเองและประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเข้ามีส่วนร่วม กับระบบอำนาจนิยมซึ่งระบบย่อยถูกควบคุมโดยส่วนกลางและประชาชนมีลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบกึ่งไพร่ฟ้ากึ่งเข้ามีส่วนร่วม

๓.๓ ระบบสมัยใหม่ช่วงก่อนที่จะมีการระดมสรรพกำลัง ซึ่งระบบการเมืองแบบนี้จะมีระดับของความแตกต่างในโครงสร้างและระดับของวัฒนธรรมที่เป็นทางโลกต่ำกว่าแบบก่อน ซึ่งถ้าจะแยกตามลักษณะของระบบการปกครองเราอาจกแยกออกได้เป็น ๒ ระบบคือ ระบบประชาธิปไตย เช่น การปกครองของไนจีเรียก่อนเดือนมกราคม ๑๙๙๖ กับระบบอำนาจนิยม เช่น การปกครองของประเทศกาน่า เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า Almond กับ Powell ต้องการชี้ให้เห็นว่าพื้นฐานส่วนหนึ่งของการพัฒนาการเมืองก็คือความเป็นทันสมัยทางการเมืองของสังคมที่มีโครงสร้างแตกต่างซับซ้อนและมีวัฒนธรรมแบบทางโลก ความแตกต่างระหว่างสังคมที่ทันสมัยกับสังคมที่พัฒนาทางการเมืองจึงอยู่ที่ปัจจัยประการที่สามคือ ปัจจัยเรื่องความเป็นอิสระของระบบย่อย นั่นเองจากปัจจัยทั้ง ๓ ประการ Almond และ Powell นำมาเป็นมาตรการในการจำแนกระบบการเมือง ทั้งนี้โดยอ้างว่าในระบบการเมืองใดที่มีลักษณะของปัจจัยทั้ง ๓ ประการนี้อยู่ในระดับสูงกว่าอีกระบบการเมืองหนึ่งจะถือว่าระบบการเมืองนั้นมีการพัฒนากว่า

๕.๑.๓ ทฤษฎีการพัฒนาการเมืองตามแนวคิด C.H. Dodd

นักรัฐศาสตร์สาขาการเมืองเปรียบเทียบชาวอังกฤษก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่พยายามให้คำจำกัดความของคำว่า "การพัฒนาการเมือง" ซึ่งเขาพบว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับคำว่า "ความเป็นทันสมัยทางการเมือง" (Political Modernization) ดอดด์ กล่าวว่าการพัฒนาการเมืองนั้นหมายรวมถึงลักษณะดังต่อไปนี้[๖]

๑. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเพื่อให้สัมฤทธิผลในเป้าหมายที่ระบุไว้แล้ว เช่น เสรีประชาธิปไตย คอมมิวนิสต์ หรือรัฐอิสลาม

๒. มีกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงโดยทั่วๆ ไปในแวดวงการเมือง ซึ่งเกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิดกับส่วนอื่นๆ ของสังคมอันประกอบไปด้วย

๒.๑ การขยับขยายและการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองและมีความแตกต่างซับซ้อน ตลอดจนความชำนาญเฉพาะด้านของโครงสร้างและหน้าที่ทางการเมือง ความแตกต่างซับซ้อนเหล่านี้หาได้ก่อให้เกิดความแตกแยกไม่แต่จะนำมาซึ่งการประสานงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบบ

๒.๒ จำนวนพลเมืองที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองเพิ่มมากขึ้น

๒.๓ จำนวนพลเมืองที่สังกัดตนเองกับระบบการเมืองเพิ่มมากขึ้น

๓. ระบบการเมืองนั้นมีความสามารที่จะ

๓.๑ แก้ปัญหาที่มีอยู่และเกิดขึ้นมาใหม่ได้

๓.๒ ริเริ่มและคงไว้ซึ่งนโยบายใหม่ๆ เพื่อการดำเนินงานในสังคม และจัดตั้งโครงสร้างใหม่ๆ ขึ้นมาหรือปฏิรูปของเก่าเพื่อที่จะได้ดำเนินการไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

๔. ความสามารถในการเรียนรู้ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองและจัดตั้งโครงสร้างทางการเมืองให้ดีขึ้นเรื่อยๆ

---

[๖] C.H. Dodd, Political Development,(London : The Mac Millan Press Ltd., 1992), p.15.

๕.๑.๔ ทฤษฎีการพัฒนาการเมืองตามแนวคิด S.N. Eisenstadt

ได้ศึกษาระบบราชการกับการพัฒนาทางการเมือง และได้สรุปแนวความคิดเรื่องการพัฒนาการเมืองไว้ว่าได้แก่ระบบการเมืองที่สามารถในการดูดกลืน (Absorb)ตัวแปรต่างๆ และสามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบต่างๆ ของข้อเรียกร้องทางการเมืองและองค์กรทางการเมืองได้ การพัฒนาการเมืองยังรวมไปถึงความชำนาญหรือทักษะของระบบในการจัดการกับปัญหาแปลกๆ ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจากระบบเอง และจากภายนอกด้วย[๗]

แนวความคิดของ Eisenstadtจึงมองพัฒนาการเมืองไปในสองทรรศนะ คือ ประการแรกเขาเน้นที่การตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของเหล่าสมาชิกของสังคม และสมาชิกเหล่านี้จะพยายามใช้อิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำด้วย ประการที่สองเขาเน้นที่วิธีการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์โดยจะอยู่ในรูปแบบต่างๆ ของประเด็นทางการเมือง ซึ่งระบบเองจะต้องแก้ไข หรือสอนงตอบต่อความต้องการในลักษณะต่างๆ กันไป

๕.๑.๕ ทฤษฎีการพัฒนาการเมืองตามแนวคิด Fred R. Von der Mehden

ศึกษาลักษณะร่วมของประเทศที่ได้ชื่อว่าพัฒนาทางการเมืองแล้ว และ สรุปออกมาว่าภาวะของการพัฒนาทางการเมืองนั้นจะต้องมีปัจจัยรวม ๑๕ ประการ คือ[๘]

๑. ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายพื้นฐานทางสังคมและการเมืองของชาติ
๒. กลุ่มผู้นำกับประชาชนมีการติดต่อสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน
๓. มีบูรณภาพแห่งชาติของการชนกลุ่มน้อย
๔. มีความเป็นเหตุเป็นผลทางการเมือง
๕. อัตราการอ่านออกเขียนได้ของพลเมืองอยู่ในระดับสูง
๖. จำนวนประชาชนที่สำเร็จการศึกษาขั้นสูงมีมาก
๗. มีระบบข้าราชการพลเรือนที่มีประสิทธิภาพได้รับการฝึกฝนอย่างดี
๘. มีระบบการเมืองที่มีการแข่งขันกัน
๙. มีลักษณะความแตกต่างซับซ้อนในสถาบันทางการเมืองสูง
๑๐. มีกิจกรรมทางการเมืองที่แพร่หลายไม่เฉพาะอยู่ในเขตเมืองหลวง
๑๑. มีการนำเอาค่านิยมทางสังคมและการเมืองแบบตะวันตกมาใช้ในสังคม
๑๒. มีกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะของสมาคมมากมาย
๑๓. เปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมือง
๑๔. มีระบอบการปกครองโดยรัฐธรรมนูญและปราศจากอุปสรรคสำคัญๆ มาก่อกวน
๑๕. พลเรือนสามารถควบคุมทหารได้

---

[๗] S.N. Eisentadt, “Bureaucracy and Pllitical Development,” in J. Lapalombara ed., Bueraucracy and Political Development, (N.J.: Princeton University Press, 1971), p.96.

[๘] F. R. Mehden, Politics of the Developing Nation,(N.J. : prentice Hall, 1969), pp. 6-7.

เราอาจสังเกตได้ว่า Mehdenเองก็มีอคติไปทางประเทศเสรีประชาธิปไตยแบบตะวันตก คือให้ความสำคัญที่การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการเมืองที่มีการแข่งขันกันรวมทั้งโครงสร้างทางการเมืองมากกว่าเนื้อหาเรื่องการพัฒนา

๕.๑.๖ ทฤษฎีการพัฒนาการเมืองตามแนวคิด Samuel P. Huntington

เรามองว่าการเมืองเป็นเรื่องของการขัดแย้งในสังคมเมื่อมีการขัดแย้งเกิดขึ้นจึงนำไปสู่การสร้างสถาบันทางการเมือง โดยหวังที่จะใช้สถาบันนี้เป็นตัวแก้ปัญหาต่างๆ เหล่านั้น ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคมจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับของคนโดยทั่วไป และกระบวนการสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของคนโดยทั่วไป และกระบวนการสร้างสถาบันทางการเมืองนี้เป็นที่รู้จักกันในชื่อPolitical Institutionalization หมายความโดยสรุปว่า สถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพสูงจะต้องมีลักษณะ ๔ ประการ คือ มีความยืดหยุ่นสูง มีความซับซ้อนมาก มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลใดๆ และมีความกลมเกลียวมาก[๙]

จึงอาจสรุปได้ว่า Huntington เน้นการพัฒนาการเมืองที่ประสิทธิภาพ หรือความสามารถของระบบในการที่จะดูดกลืน และจัดระเบียบแบบแผนของการเข้ามีส่วนร่วมของคนกลุ่มใหม่ๆ รวมทั้งความสามารถของระบบในการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมในสังคมด้วย แต่ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงจะต้องดำเนินไปในลักษณะที่สามารถควบคุมดูแลได้โดยไม่ก่อให้เกิดภาวะไร้เสถียรภาพต่อระบบที่เป็นอยู่ด้วย ดังนั้นสภาพการพัฒนาการเมืองในทรรศนะนี้จึงมีตัวแปรที่จะต้องนำมาพิจารณาอยู่ ๒ ประการคือ ขอบข่ายของการสนับสนุนที่ประชาชนพึงมีต่อระบบการเมืองและระดับของความเป็นสถาบัน (Level of Institutionalization) ของระบบการเมืองเอง ระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วก็คือระบบการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในสังคมอย่างกว้างขวางและจะต้องเป็นระบบที่เป็นที่ยอมรับในประสิทธิภาพในการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสนองต่อความต้องการที่เกิดขึ้นในสังคมได้นั่นเอง

๕.๑.๗ ทฤษฎีการพัฒนาการเมืองตามแนวคิด Fred W. Riggs

Fred W. Riggsเห็นด้วยกับ Development Syndrome และเห็นด้วยกับ Huntington ที่ว่า ระบบการเมืองที่ทันสมัยนั้นไม่จำเป็นว่าจะเป็นระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วเสมอไป ระบบการเมืองสมัยโบราณในบางสังคมแม้จะไม่เป็นทันสมัยแต่ก็มีคุณสมบัติพร้อมที่จะเรียกได้ว่าเป็นระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วก็มี แต่ในขณะที่ Huntingtonเน้นที่ความเป็นสถาบันของระบบการเมือง (Political Lnstitutionalization) Riggs กลับเน้นที่ความแตกต่างซับซ้อน (Differentiation) ของระบบการเมืองซึ่งเป็นปัจจัยประการหนึ่งใน Syndrome มากกว่าปัจจัยด้านอื่นๆ โดยเขามีทรรศนะว่า เมื่อสังคมเป็นทันสมัยอันเกิดจากความก้าวหน้าทางวิทยาการ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ระดับของความแตกต่างซับซ้อนของโครงสร้างของสังคมจะสูงเพิ่มขึ้นเพื่อที่จะสนองตอบต่อความต้องการ

---

[๙] S.P. Huntington, Political Order in Changing Societies,(Conn. : Yale University Press, 1963), pp. 12-24.

ใหม่ๆ ได้ ทั้งนี้เพราะในช่วงนี้ข้อขัดแย้งระหว่างเป้าหมายของการสร้างความเท่าเทียมกัน Equality กับความสามารถของระบบ Capacity เช่น บรรดานายทุนเจ้าของที่ดินไม่เห็นด้วยกับความเท่าเทียมกันจึงต้องการให้มีรัฐบาลที่มีอำนาจหรือมีความสามารถในการควบคุมการปลุกระดมมวลชน ในขณะที่ประชาชนต้องการในคุณค่าต่างๆ จะเห็นได้ว่าทั้งนายทุนเจ้าของที่ดินและประชาชนต่างก็มีความขัดแย้งกันในผลประโยชน์ แต่มีความปรารถนาอันเดียวกันคือ ต้องการให้รัฐบาลมีความสามารถในระดับหนึ่ง ซึ่งในการนี้จะเป็นไปได้ก็โดยการทำให้ระบบมีโครงสร้างที่แตกต่างซับซ้อน เช่น มีกองกำลังตำรวจ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม Riggs ก็ยังคงคำนึงถึงความสัมพันธ์กันระหว่างปัจจัยสามประการของ Development Syndrome เป็นอย่างดีเป็นเพียงแต่ว่า Riggs พยายามเน้นความแตกซับซ้อนเป็นพิเศษโดยถือเสมือนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการที่จะนำไปสู่ความเสมอภาคและความสามารถของระบบการเมืองอันจะนำระบบไปสู่การพัฒนาสืบไป[๑๐]

๕.๒ แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาการเมืองในประเทศไทย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีตะวันตกเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองมาหลายท่านแล้ว ต่อไปนี้ลองมาพิจารณาทรรศนะเดียวกันนี้จากนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ของไทย ดังนี้

๕.๒.๑ การพัฒนาการเมืองตามแนวคิด ชัยอนันต์ สมุทวณิช

มีทรรศนะในทำนองเดียวกับ Huntington โดยเน้นที่ความสามารถของระบบการเมืองในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

"การพัฒนาการเมืองไม่ว่าจะเกิดขึ้นในประเทศใด มีการปกครองระบบใด (ประชาธิปไตย สังคมนิยมประชาธิปไตย สังคมนิยมมาร์กซิสม์) นั้นหมายถึงการที่สถาบันทางการเมืองของประเทศนั้นๆ มีความคล่องตัว และมีความสามารถและอำนาจพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอจากประชาชนภายในประเทศนั้นได้ รัฐบาลของประเทศนั้นๆ จักต้องมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่และภารกิจใหม่ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือแม้แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเอง ให้บรรลุล่วงไปด้วยดี อนึ่งความสามารถเช่นว่านี้จะต้องมีเพิ่มมากขึ้นเป็นปฏิภาคกับความต้องการหลายๆ ด้านของประชาชนด้วย การเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นในทางใดนั้นจะเกิดขึ้นภายในกรอบของระบบการเมืองนั้นๆ โดยระบบการเมืองสามารถดำเนินไปได้โดยมีความต่อเนื่องหรือชะงักงันน้อยที่สุด"[๑๑]

---

[๑๐] Fred W. Riggs, "The theory of political Development",in James. C. Charlesworth, Contemporary political Analysis,(N. Y. : The free Press, 1967), pp. 317-349.

[๑๑] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : พิฆเณศ, ๒๕๑๙), หน้า ๑๐๓-๑๐๔.

๕.๒.๒ การพัฒนาการเมืองตามแนวคิด ลิขิต ธีรเวคิน

นักรัฐศาสตร์ไทยที่พยายามนำเอาหลักการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมืองที่จะเป็นแนวความคิดหลักในการนำไปวิเคราะห์ระบบการเมืองในทุกระบบทุกยุคสมัย และพยายามที่จะให้เป็นกลางทางการเมือง โดยไม่ยึดมั่นหรือมีอคติต่ออุดมการณ์ทางการเมืองใดๆ ท่านได้สรุปออกมาว่าระบบการเมืองที่นับได้ว่ามีการพัฒนาการเมืองแล้วนั้นจะต้องประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ ๓ ประการด้วยกันคือ[๑๒]

๑. ความสามารถในการที่ทำให้ระบบการเมืองยอมรับโดยสมาชิกของประชาคมการเมือง หมายความว่า ระบบการเมืองใดๆ ที่มีความสามารถในการทำให้ประชาชนยอมรับหรือสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบเองโดยปราศจากการใช้กำลังบังคับ นั่นคืออาจจะใช้ยุทธวิธีของการโฆษณาชวนเชื่อ หรืออาจจะแสดงผลงานโดยการแก้ปัญหาของสังคมให้เป็นที่ปรากฏระบบการเมืองนั้นถือว่าเป็นระบบที่มีการพัฒนาแล้ว

๒. การรับช่วงอำนาจทางการเมืองอย่างสันติ หมายถึง การเปลี่ยนตัวผู้นำทางการเมืองโดยปราศจากการใช้กำลังรุนแรงหรือใช้อำนาจทหารและอาวุธเข้าช่วงชิงอำนาจ การสืบทอดอำนาจนี้อาจจะอยู่ในลักษณะของการสร้างประเพณีสืบต่อกันมาก็ได้ หรืออาจจะอยู่ในรูปของการเลือกตั้งก็ได้แล้วแต่กติกาของสังคมนั้นๆ ยอมรับกันอย่างไร ข้อแม้ที่สำคัญคือ จะต้องไม่มีการใช้กำลังรุนแรงการรัฐประหาร หรือใช้อำนาจปืนเข้าบังคับขู่เข็นเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง

๓. ความต่อเนื่องของระบบการเมือง หมายความว่า ระบบการเมืองนั้นสามารถดำเนินไปโดยไม่ขาดระยะเป็นเวลานานพอสมควร อย่างเช่น ระบบการเมืองของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต เป็นต้น

จากนิยามข้างต้นนี้ เราอาจวิเคราะห์ได้ว่าสังคมสุโขทัยเป็นสังคมที่มีระดับของการพัฒนาทางการเมืองสูงกว่าสังคมอยุธยาเพราะสมัยสุโขทัยนั้นมีการสืบทอดอำนาจในการปกครองในลักษณะของการต่อเนื่องโดยสันติวิธี ในขณะที่สมัยอยุธยานั้นมีการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองโดยใช้กำลังกันบ่อยครั้งกว่า เป็นต้น

แต่ข้อจำกัดของนิยามข้างต้นอยู่ที่ว่าไม่ได้รวมแง่มุมของความยุติธรรมของสังคม และไม่มีรากฐานทางปรัชญาการเมือง โดยมองในแง่การยอมรับของสมาชิก ซึ่งระบบการเมืองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ ที่ใช้อำนาจร่วมกันจิตวิทยาของการโฆษณาชวนเชื่อเป็นเครื่องมือก็สามารถที่จะทำให้สมาชิกยอมรับในระบบได้ดีกว่าสังคมประชาธิปไตยในบางประเทศเสียอีก เราพร้อมที่จะยอมรับหรือไม่ว่า ระบอบการเมืองที่ไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกของสังคมเข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการกำหนดความเป็นไปของสังคมรวมทั้งตัวของเขาเองด้วยว่าเป็นระบบการเมืองที่ได้รับการพัฒนาแล้ว

---

[๑๒] ลิขิต ธีรเวคิน, การพัฒนาการเมือง:แนวความคิดใหม่, วารสารธรรมศาสตร์,(ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๔): ๕๕-๕๖.

๕.๒.๓ การพัฒนาการเมืองตามแนวคิด พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย

นักรัฐศาสตร์อีกผู้หนึ่งที่ให้ความสนใจกับการศึกษาการพัฒนาการเมือง แม้ท่านจะไม่ได้ให้ความกระจ่างในนิยามของคำว่า การพัฒนาการเมือง แต่ท่านก็ได้ชี้แนะตัวแปรที่สำคัญในการศึกษาวิเคราะห์ไว้ ๓ ประการ ซึ่งท่านอ้างว่าในการพัฒนาการเมืองจะต้องพัฒนาในสิ่งต่อไปนี้[๑๓]

๑. อำนาจทางการเมือง กล่าวคือ จะต้องกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาตัวอำนาจทางการเมืองลงไปให้แน่นอนก่อน ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวอาจสรุปได้เป็น ๒ ประการคือ เสรีประชาธิปไตยบนพื้นฐานของความเป็นธรรม กับอิสรเสรีเบ็ดเสร็จบนพื้นฐานของความเสมอภาคสมมติว่าเรากำหนดเป้าหมายไว้ว่าจะพัฒนาอำนาจทางการเมืองของเราไปสู่ระบอบเสรีประชาธิปไตยเราก็จำเป็นต้องกำจัดการผูกขาดอำนาจทางการเมือง ปล่อยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองสังคมของเขาเองอย่างเสรีทุกคนในสังคมจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายอันเดียวกัน ชาติตระกูลและความมากน้อยของทรัพย์ศฤงการย่อมไม่ก่อให้เกิดอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ในขณะเดียวกันจะต้องทำให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมีลักษณะของอำนาจอันเป็นที่ยอมรับกัน มีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพเป็นหลักยึดแห่งการปกครองด้วย

๒. บุคคลผู้ใช้อำนาจ การพัฒนาบุคคลผู้ใช้อำนาจนี้เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะบุคคลเหล่านี้อยู่ในอำนาจและมีผลประโยชน์มากมายจึงยากที่จะปล่อยมือจากอำนาจนั้นๆ ทั้งเป็นกลุ่มที่เชื่อมั่นในตนเองสูง ประชาชนเองก็ยังขาดพลังผลักดันในลักษณะของกลุ่มพลังทางการเมือง ในการที่จะทำให้ผู้นำสำนึกว่าจะต้องพัฒนาตนเองเพื่อนำระบบการเมืองไปสู่เป้าหมายใดๆ ที่กำหนดไว้ให้ได้ ซึ่งถ้าผู้นำไม่พัฒนาแล้ว การพัฒนาการเมืองก็จะไม่มีทางเกิดขึ้นได้

๓. บุคคลผู้อยู่ใต้ปกครอง ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นที่อ้างถึงอยู่เสมอก็คือ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ค่านิยมของคน แต่อุปสรรคทั้งปวงสามารถแก้ไขให้บรรลุได้ ถ้าผู้ปกครองมีการพัฒนาตนเอง กล่าวคือสามารถเสียสละเพื่อส่วนรวมได้ไม่แสวงหาผลประโยชน์ใดๆ จากอำนาจ

ดังนั้น จากความหลากหลายของความของการพัฒนาการเมืองที่บรรดานักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ข้างต้น สรุปได้คือ ในการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าของประเทศโลกที่สามนั้น จำเป็นจะต้องนำเอาทฤษฎีการพัฒนาประเทศมาใช้ในการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญเทียบเท่าประเทศที่พัฒนาแล้ว และเพื่อพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ให้มีความเจริญมั่นคงและเพื่อให้ประชาชนในประเทศมีความอยู่ดีกินดี มีความสะดวกสบายและมีความสงบสุข แต่การนำเอาทฤษฎีทางตะวันตกมาใช้นั้น จะต้องนำมาประยุกต์เพื่อให้เข้ากับบริบทสังคมวัฒนธรรมของประเทศด้วยเพื่อการประเทศเกิดการพัฒนาอย่างสมดุล โดยมี ๔ นัยที่สำคัญคือ

---

[๑๓] พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, “การพัฒนาการเมืองในประเทศไทย” : ปัญหาและอุปสรรค, วารสารรัฐศาสตร์, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า ๕๕-๕๖.

๑. ให้ความหมายของคำว่าพัฒนาการเมืองโดยคำนึงเฉพาะปัจจัยเรื่องภูมิภาคเป็นหลักกล่าวคือ มองกันว่าการศึกษาการเมืองในประเทศเอเชีย อัฟริกา และลาติอเมริกา เช่น ศึกษาโครงสร้างทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองในประเทศในแถบนี้ จะถือว่าเป็นการศึกษาการพัฒนาการเมือง แต่ถ้านำทฤษฎีและแนวการศึกษาพัฒนาการเมือง โดยสรุปการพัฒนาการเมืองในความหมายนี้ก็คือ สภาพการเมืองและทิศทางของการเมืองในประเทศกำลังพัฒนานั่นเอง

๒. การพัฒนาการเมือง เป็นการทำให้การเมืองทันสมัยจึงเป็นผลประการหนึ่งจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ (Modernization)ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่กว้างขวางครอบคลุมไปทั้งสังคม เช่น การทำให้เป็นสังคมอุตสาหกรรม (Industrialization) การขยายตัวของเมืองมากขึ้น (Urbanization) การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) และการระดมสรรพกำลังทางสังคม (Social Mobilization) เป็นต้น กระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นทันสมัยนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองอย่างมากมาย เช่น อาจนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมือง ทำให้เกิดสภาพไร้เสถียรภาพทางการเมือง มีการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งปรากฏการณ์ทางการเมืองเหล่านี้ถือเป็นประเด็นที่สำคัญในการศึกษาพัฒนาการเมืองด้วย

๓. การพัฒนาการเมือง เป็นกระบวนการที่จะนำสังคมไปสู่เป้าหมายใดๆ ของระบบการเมืองซึ่งอาจจะมีหลายเป้าหมายและขัดแย้งกันและกันก็ได้ เช่น ถ้าเป้าหมายของสังคมถืออุดมการณ์ประชาธิปไตยรัฐบาลจะต้องส่งเสริมเสรีภาพ และความเสมอภาคให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนในการนี้รัฐบาลก็จำต้องยอมเสียสมรรถภาพของระบบไปบ้าง ส่วนเป้าหมายอื่นๆ ที่นักวิชาการมักจะอ้างถึงบ่อยๆ เช่น ความชอบธรรมของระบบ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เสถียรภาพทางการเมือง สมรรถภาพของระบบการเมือง การสร้างความเป็นสถาบัน (Institutionalization) เป็นต้น

๔. การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการที่จะนำไปสู่ลักษณะการเมืองตามแบบอย่างของประเทศอุตสาหกรรม นั่นคือนักวิชาการพากันมองว่ากระบวนการทางการเมืองในสังคมอุตสาหกรรม วัฒนธรรมทางการเมือง พฤติกรรมทางการเมือง และการดำเนินงานทางการเมืองของประเทศอุตสาหกรรม มีลักษณะที่มีเหตุมีผลผิดไปจากลักษณะการเมืองในสังคมอื่นๆ เช่น สังคมอุตสาหกรรมมีพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในขณะที่สังคมอื่นๆ ไม่มี หรือมีแต่ไม่ทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์

๕.๓ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ

๕.๓.๑. ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ

กุลธน ธนาพงศธร และไตรรัตน์ โภคพลากรณ์[๑๔] ได้กล่าวว่ามีผู้ให้ความหมายของ คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ ไว้มากมายแตกต่างกันตามทรรศนะและความสนใจของแต่ละ คน จึงได้ยกตัวอย่างความหมายบางประการของนักวิชาการ เช่น เฟอเรล เฮดดี้ (Ferrel Heady) ได้ ให้ความหมายว่า รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ คือการศึกษาพฤติกรรมหรือกิจกรรมของรัฐบาล ในแง่ต่างๆ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์เป็นแง่หนึ่งของกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง ของ ระบบการเมืองที่จะต้องคอยปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ผู้มีอำนาจทางการ เมือง กำหนดไว้ส่วน เจมส์ ทอมป์สัน (James Thompson) ได้ให้ความหมายไว้ ๒ ประการ คือ ประการแรก มีความหมายทดแทนการศึกษาการบริหารงานภาครัฐระหว่างวัฒนธรรมต่างๆ หรือ ประเทศต่างๆ และประการที่สอง เป็นการศึกษาเปรียบเทียบปรากฏการณ์ต่างๆ ทางการบริหาร

กุลธนและไตรรัตน์ จึงได้สรุปความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบว่า ได้แก่ การศึกษาการบริหารรัฐกิจบนพื้นฐานของการเปรียบเทียบนั่นเอง ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งของการศึกษา ระบบบริหารรัฐกิจที่ช่วยทำให้เกิดการศึกษาเรื่องราวต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารได้ความรู้ที่ละเอียด ลึกซึ้งรัดกุมและมีขอบเขตแน่นอน โดยจะศึกษาเปรียบเทียบปรากฏการณ์หรือกรณีต่างๆ ทางการ บริหารซึ่งอาจจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างวิธีการ พฤติกรรมของบุคคลและองค์การ รวมถึงสภาพ แวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการบริหารรัฐกิจด้วย การเปรียบเทียบนั้นอาจจะเปรียบเทียบกันระหว่าง ประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่ง หรือระหว่างหลายๆ ประเทศก็ได้

Charles Goodsell[๑๕] ให้ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ เปรียบเทียบว่า เป็นการ อาศัยวิธีการเปรียบเทียบเป็นแนวทางการศึกษา เพื่อค้นหาความคล้ายคลึง และความแตกต่างกัน ของแนวการปฏิบัติด้านการบริหาร ค่านิยม และสถาบัน เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ ความเข้าใจถึงรูป แบบของปรากฏการณ์ที่เป็นจริงของประเทศต่างๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันด้านวัฒนธรรม

ในขณะที่ ติน ปรัชพฤทธิ์[๑๖] ให้ความหมายรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบว่า เป็นความ พยายามที่จะนำเอาโครงสร้าง กระบวนการ (หรือวิธีปฏิบัติงาน) และพฤติกรรมของระบบ หน่วย ราชการและข้าราชการมาเทียบเคียงกันเพื่อให้เห็นความคล้ายคลึงและความแตกต่างกัน ทั้งใน เงื่อนไขด้านกาลเทศะและระดับของปรากฏการณ์ หรือพฤติกรรมซึ่งอยู่วัฒนธรรมของชาติ หรือ ระบบที่แตกต่างกันที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ รวมถึงการเปรียบเทียบแบบจำลอง ทฤษฎีซึ่งพยายามที่จะ

---

[๑๔] กุลธน ธนาพงศธร และไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, เอกสารการสอนชุดวิชา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ หน่วยที่ ๗-๑๐, (นนทบุรี : สาขาวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๐), หน้า ๖

[๑๕] Charles Goodsell T. “cross-Cultural Comparison of Behavior of Postal Clerks Towards Clients” Administrative Science Quarterly 21 (March 1981) : 140-150.

[๑๖] ติน ปรัชญพฤทธิ์. การบริหารการพัฒนา: ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา. พิมพ์ครั้ง ที่ ๕.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย., (๒๕๔๔). หน้า ๑๓

ใช้ตัว แปรเข้ามาแทนที่ชื่อเฉพาะของระบบนั้น ตลอดจนเปรียบเทียบระเบียบวิธีวิจัยซึ่งรวมถึงการให้คำนิยามของแนวคิดลักษณะที่สามารถวัดได้ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้ และความพยายาม ดังกล่าวจะต้องกระทำในแง่ที่เริ่มจากการศึกษาเปรียบเทียบกรณีตัวอย่าง หรือจุดเล็กๆ เพื่อที่จะสร้าง เป็นทฤษฎีขึ้นมาซึ่งเป็นการใช้เหตุผลเชิงอุปทาน (Inductive) และจากการศึกษาโดยใช้ทฤษฎีแม่บท หรือจากทฤษฎีไปหาจุดเล็กๆซึ่งเป็นการใช้เหตุผลเชิงอนุมาน (Deductive) เพราะทั้งสองอย่างนี้มี ลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยกันในอันที่จะสร้างองค์ความรู้ เพื่อที่จะทำให้รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบเป็นสาขาหนึ่ง ซึ่งนักวิชาการและนักปฏิบัติจะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการทำความเข้าใจและพยากรณ์พฤติกรรมของหน่วยราชการและตัวข้าราชการได้อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบไม่ควรพอใจเฉพาะการเทียบเคียงความแตกต่างหรือความคล้ายคลึงของปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมุ่งบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงเท่านั้น แต่ควรมุ่งเข็มไปที่การพัฒนาประเทศด้วย รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบจึง ไม่ควรแยกตัวเองออกจากการบริหารการพัฒนา แต่น่าจะมีบทบาทอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรก การเทียบเคียงปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมของข้าราชการและหน่วยงานที่เกิดขึ้นในรัฐประศาสนศาสตร์ และประการที่สอง คือตัวความรู้ที่ได้จากการเปรียบเทียบ อาจใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขและนำไปใช้ในการบริหารการพัฒนาอีกด้วย

๕.๓.๒ ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ

นักวิชาการ้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้ความสนใจทำการศึกษาเปรียบเทียบระบบบริหารของประเทศต่างๆ นอกเหนือจากการสร้างหลักการและเทคนิควิธีการบริหารของประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อใช้เป็นต้นแบบให้ประเทศอื่นๆ ดำเนินการตาม ทั้งนี้ โดยมีความเชื่อที่ว่า ความแตดต่างกันในด้าน ค่านิยม วัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศย่อมส่งผลกระทบไม่มากก็น้อยต่อการทำงาน ของหน่วยงานภาครัฐให้ประสบความสำเร็จ วรเดช จันทรศร ได้ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาเปรียบเทียบมีจุดมุ่งหมายอย่างน้อย ๔ ประการ ประการแรก ต้องการแสวงหาคำตอบว่า ระบบบริหารหนึ่ง ๆ หรือระบบบริหารหลายๆ ระบบมีลักษณะพิเศษ หรือส่วนประกอบที่คล้ายคลึงหรือแตกต่างกันอย่างไรบ้างภายในช่วงเวลาหนึ่งๆ ทั้งนี้ เพื่อจะนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์หรือสร้าง ทฤษฎีหรือหลักการร่วมของระบบบริหาร ประการที่สอง ต้องการทราบว่า ความแตกต่างระหว่างประเทศต่าง ๆ และความแตกต่างกันในพฤติกรรมของระบบบริหารในประเทศเหล่านั้นเกิดขึ้น เนื่องจากปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวขององค์การบริหารในสังคมหนึ่ง ๆ และประการสุดท้าย มีจุดมุ่งหมายของการแสวงหาและพัฒนากลยุทธ์ในการปฏิรูปการบริหารงาน เพื่อนำไปสู้การสร้างประสิทธิผลให้เกิดขึ้นกับระบบบริหารนั้น ๆ ตลอดจนสร้างความเข้าใจ ว่าทำไมกลยุทธ์ในการปฏิบัติบางกลยุทธ์จึงส่งผลในการแก้ไขปัญหาได้มากหรือน้อยต่างกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนได้รวบรวมประโยชน์ของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบที่มีต่อผู้ทำการศึกษาโดยประมวลออกเป็น ๕ ประการ ดังนี้

๑) การศึกษาเรียนรู้ลักษณะเฉพาะของระบบบริหารในแต่ละช่วงเวลาหรือของประเทศต่างๆ จะทำให้ทราบความคล้ายคลึงและความแตกต่างกันของระบบบริหาร ลักษณะร่วมกันและสิ่งที่แตกต่างกัน ทำให้สามารถกำหนดทฤษฎีหรือหลักเกณฑ์ที่สามารถนำไปใช้ได้ทั่วไป

๒) การทราบถึงสาเหตุและปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้ระบบบริหารหนึ่งมีประสิทธิภาพในประเทศหนึ่งหรือสมัยหนึ่ง แต่ใช้แล้วไม่ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพในอีกประเทศหนึ่งหรืออีกสมัยหนึ่ง จะเป็นประโยชน์ต่อผู้นำของประเทศสามารถทำความเข้าใจอย่างถูกต้องและหาทางแก้ไขป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น

๓) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบจะช่วยให้เกิดความเข้าใจถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆ ว่ามีอิทธิพลต่อการบริหารประเทศ โดยแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันในบริบทสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจสังคม และเทคโนโลยี ซึ่งจะทำให้ผู้นำประเทศสามารถปรับปรุงระบบบริหารให้สอดคล้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อม หรือการปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เข้ากับระบบบริหาร เพื่อให้การบริหารประเทศสอดคล้องกับความต้องการของประเทศ

๔) การศึกษาทำความเข้าใจในความคล้ายคลึงและข้อแตกต่างในพฤติกรรมของข้าราชการและระบบบริหารราชการของประเทศต่างๆ จะเป็นประโยชน์ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น โดยอาศัยข้อมูลเชิงเปรียบเทียบเป็นพื้นฐานการปฏิบัติงาน

๕) การศึกษาเปรียบเทียบจะทำให้รู้ว่าระบบบริหารที่เป็นอยู่มีข้อดีหรือข้อบกพร่อง อย่างไรที่ต้องแก้ไขบ้าง ทำให้ผู้นำประเทศสามารถนำส่วนที่ดีที่พบของอีกประเทศหนึ่งหรือในอีกเวลาหนึ่งมาปรับใช้ได้ ซึ่งลักษณะการหยิบยืมเอาส่วนที่ดีของประเทศหนึ่งมาใช้อีกประเทศหนึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและยอมรับอย่างแพร่หลายบางประเทศอาจมีการหยิบยืมเพียงบางส่วนมาใช้ ในขณะที่บางประเทศอาจนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบจากการศึกษาให้เห็นถึงประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ประการ

ประการแรก เป็นการสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการ เนื่องจากการศึกษาข้อคล้ายคลึงหรือความแตกต่างในเรื่องของการบริหาร จะเป็นสมมติฐานของการตั้งทฤษฎี หรือการสร้างองค์ความรู้ขึ้นมาใหม่เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารที่เป็นอยู่ ประการที่สอง ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของโครงสร้าง กระบวนการและพฤติกรรมของหน่วยงานและข้าราชการ ตลอดจนสภาพแวดล้อมของแต่ละสังคม ว่ามีความคล้ายคลึง และแตกต่างกันอย่างไร

ประการที่สาม เป็นการนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ เพื่อพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพ และช่วยสร้างความเจริญก้าวหน้าของประเทศได้

๕.๓.๓. พัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร[๑๗] ได้กล่าวว่า โดยภาพรวมแล้วพัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ ที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ กระแสหลัก ดังนี้

๑) การศึกษาเปรียบเทียบระบบบริหาร (the Comparative Study of Administration หรือ CSA) เริ่มในราวศตวรรษที่ ๑๙ เป็นการศึกษาเปรียบเทียบระบบบริหารของประเทศตะวันตกด้วยกันเอง ส่วนวิธีการศึกษาจะเน้นศึกษาประวัติศาสตร์การบริหาร ศึกษาตัวบทกฎหมาย และสถาบันทางด้านการบริหารและการปกครองเป็นสำคัญ การศึกษาเปรียบเทียบระบบบริหารในยุคนั้นจึงเป็นลักษณะคล้ายคลึงกับการศึกษาการปกครองเปรียบเทียบในอดีตของวิชารัฐศาสตร์ โดยไม่มีการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบอันนำไปสู่การสร้างทฤษฎีแบบวิทยาศาสตร์แต่อย่างใด กรอบการศึกษาระบบบริหารได้เป็นพื้นฐานในการบริหารเปรียบเทียบในระยะเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน

๒) การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบของกลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ (the Comparative Public Administration of the Comparative Administration Group หรือ CPA-CAG) เป็นการเคลื่อนไหวของหมู่นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ชาวอเมริกันที่รวมกันอย่างหลวมๆ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ภายใต้การนำของ เฟรด ริกส์ (Fred Riggs) และรุ่งเรืองอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ นักวิชาการกลุ่มนี้สนใจศึกษาระบบบริหารและระบบราชการของประเทศ โลกที่สาม เพื่อสร้างตัวแบบและทฤษฎีเพื่อน าไปสู่การสร้าง ศาสตร์แห่งรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ (the Science of Comparative Public Administration) อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติจริงกลุ่มนี้กลับสนใจอยู่กับการการศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้แก่ระบบราชการในประเทศโลกที่สาม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนาและการพัฒนาประเทศ ในรูปของการสร้างสถาบันทางด้านบริหาร (Institution-Building) และการศึกษาการบริหารการพัฒนา (Development Administration) นักวิชาการกลุ่มนี้เรียกร้องให้มีการศึกษาระบบบริหารของประเทศโลกที่สาม โดยไม่ลุ่มหลงหรือยึดติดกับวัฒนธรรมหรือสังคมตะวันตกเป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัย ๓ ประการ ประการแรกความรู้และวิธีการบริหารแบบสหรัฐอเมริกาไม่เหมาะสมกับลักษณะของประเทศด้อยพัฒนาอื่นๆ การนำเครื่องมือและเทคนิคการบริหารแบบอเมริกันไปใช้ในประเทศด้อยพัฒนาโดยขาดการดัดแปลงและประยุกต์ให้เหมาะสมมักเป็นตัวถ่วงและก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ แทนการช่วยแก้ไขปัญหาของประเทศด้อยพัฒนา ประการที่สอง รัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาเกี่ยวกับเอกลักษณ์ขงวิชา เนื่องจากขาดกรอบแนวคิดที่นักวิชาการทั่วไปยอมรับและประการสุดท้าย สภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันในประเทศตะวันตกมีความแตกต่างจากประเทศด้อยพัฒนาในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านกายภาพอุดมการณ์ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง

---

[๑๗] ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, วาทกรรมการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยและพัฒนา ตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, ๒๕๔๓), หน้า ๗-๑๐

๓) การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบแนวใหม่ (the New Comparative Public Administration หรือ New CPA) นับเป็นความพยายามของนักวิชาการอีกรุ่นหนึ่งที่สนใจศึกษาเรื่อง ของการบริหารในประเทศโลกที่สาม โดยเริ่มตั้งแต่กลางทศวรรษที่ ๑๙๗๐ จนถึงปัจจุบันโดยมีสาระสำคัญหลายประการดังนี้ ประการแรก การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบให้ความสนใจ ข้อเท็จจริง ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นจริงในระบบบริหารของประเทศโลกที่สาม มากกว่าการสร้างตัวแบบ และทฤษฎีขนาดใหญ่ ประการที่สอง สนใจการศึกษาเรื่องพัฒนาควบคู่ไปกับการบริหารโครงการพัฒนาต่างๆ แต่มิใช่เป็นการศึกษาการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ที่เน้นการพัฒนาระบบราชการแต่เพียงอย่างเดียว กลุ่มใหม่นี้ สนใจศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และประการสุดท้าย การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ ให้ความสนใจกับประชาชนหรือกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์หรือถูกกระทบกระเทือนจากนโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐในประเทศโลกที่สาม

๕.๓.๔ อนาคตของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ

จากสถานการณ์โลกปัจจุบันที่มีการติดต่อสื่อสารกันได้อย่างสะดวกและรวดเร็วผ่าน เทคโนโลยีการสื่อสารแบบใหม่ นับเป็นสิ่งที่ท้าทายนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ เป็นอย่างมาก ดังที่ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร[๑๘] ได้อธิบายภาพอนาคตของ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ ว่าเป็นการประสานพลังที่ขัดแย้งกันในโลกปัจจุบัน ๒ กระแสเข้าด้วยกัน คือ กระแสที่เรียกว่าโลกาภิวัตน์ (Globalization) กับกระแสที่ให้ความสำคัญ เจาะจงของชุมชน ท้องถิ่นพื้นบ้านมากขึ้น (Localization) และได้สรุปภาพอนาคตของการศึกษารัฐ ประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบไว้ ๔ กระแสใหญ่ๆ ดังนี้

กระแสแรก เป็นการเรียกร้องให้มีการศึกษานโยบายสาธารณะเปรียบเทียบ เป็น การศึกษาที่เน้นภาคปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นการมุ่งเน้นเสนอแนะหรือการเลี่ยนแปลง นโยบายและทำให้มีความรอบรู้ประเทศต่างๆ มากยิ่งขึ้น แต่สิ่งที่นักวิชาการต้องพึงระวังคือ การไม่ยัดเยียดระบบคุณค่าและวัฒนธรรมของประเทศตะวันตกให้กับประเทศอื่น โดยต้องให้ความสำคัญกับ ปัจจัยภายในหรือปัจจัยพื้นบ้านของระบบบริหารที่ทำการศึกษาด้วยอย่างไรก็ตาม การศึกษานโยบายสาธารณะเปรียบเทียบจะต้องไม่อยู่ในกรอบของการศึกษานโยบายสาธารณะของโลกตะวันตกที่เน้นการสร้างตัวแบบหรือทฤษฎีขนาดใหญ่ แต่ต้องสามารถประสานให้เข้ากับลักษณะเฉพาะเจาะจงของประเทศที่ทำการศึกษาเปรียบเทียบด้วย

---

[๑๘] ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, วาทกรรมการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยและพัฒนาตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, ๒๕๔๓), หน้า ๑๐๑-๑๑๑.

กระแสที่สอง เป็นการเรียกร้องให้มีการศึกษาเปรียบเทียบในลักษณะที่เป็นสากลหรือเป็นนานาชาติมากขึ้น (internationalization) ซึ่งอาจเรียกการศึกษานี้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ระหว่างประเทศ โดยเริ่มจากการศึกษาองค์การระหว่างประเทศให้ความสนใจกับเรื่องดุลอำนาจระหว่างประเทศ แต่ในปัจจุบัน ความสนใจศึกษาองค์การระหว่างประเทศได้เปลี่ยนจากการศึกษาองค์การระดับนานาชาติ เช่น องค์การสหประชาชาติ หรือศาลโลก สู่การศึกษาองค์การระดับภูมิภาคซึ่งมีความสำคัญเพิ่มขึ้น

กระแสที่สาม เป็นการเรียกร้องไม่ให้ศึกษาจำกัดเฉพาะการศึกษาระบบราชการ แต่ควรศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงาน องค์การทุกๆ ระดับที่มีบทบาทในการพัฒนาประเทศ ทั้งองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงองค์การระดับภูมิภาค และนานาชาติ การศึกษาในลักษณะนี้สามรถปิดช่องว่างของรัฐประศาสนศาสตร์ในประเด็นที่องค์การภาคเอกชน เช่น ผู้รับเหมาหรือรับช่วงงานจากภาครัฐ คือตัว นโยบายไปสู่การปฏิบัติที่แท้จริง ภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้คอยกำกับควบคุมดูแลมากกว่า

กระแสที่สี่ เป็นการเรียกร้องให้ศึกษาระบบราชการเปรียบเทียบโดยคำนึงถึงความแตกต่างของระบบราชการประเทศต่างๆ เช่น ความร่ำรวยหรือความยากจนของระบบราชการในแต่ละประเทศ ขอบเขตอำนาจของระบบราชการในแต่ละประเทศ การศึกษาในลักษณะนี้ไปไกลกว่าการศึกษาระบบราชการในฐานะเป็นเครื่องมือการพัฒนา แต่มองระบบราชการในฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งเป็นสถาบันและกระบวนการไปพร้อมกันด้วย

๕.๔ การบริหารและการพัฒนา

๕.๔.๑ ความเป็นมาของการบริหารการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงของโลกด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรม ที่มีเศรษฐกิจและสังคมเป็นสังคมแบบดั้งเดิมการแลกเปลี่ยนอาหารและทรัพยากร และดำรงเลี้ยงชีพแบบพออยู่พอกิน พึ่งพาธรรมชาติ สังคมเรียบง่ายไม่ซับซ้อน สู่การผลิตและเลี้ยงสัตว์เพื่อการค้าเมื่อสังคมไปสู่ยุคทุนนิยม (Capitalism) เป็นระบบเศรษฐกิจที่ซึ่งผลิตภัณฑ์และสินค้ามีการจำหน่าย แลกเปลี่ยนซื้อขายโดยทางเอกชน บริษัท หรือกลุ่มธุรกิจ เพื่อสร้างผลกำไรให้กับหน่วยงานโดยการแลกเปลี่ยนสินค้าและการบริการ ที่มีการรองรับทางกฎหมายและมีการแข่งขันการในเชิงการค้าเพื่อทำกำไรสูงสุด ซึ่งไม่ได้ควบคุมโดยหน่วยงานกลางหรือจากทางรัฐบาล ทุนนิยมจะกล่าวถึงทุนและที่ดินเป็นสมบัติส่วนบุคคล การตัดสินใจทางเศรษฐกิจเป็นกิจกรรมส่วนบุคคล ไม่ใช่การควบคุม บริหารโดยรัฐ และตลาดเสรีหรือเกือบเสรีจะเป็นตัวกำหนดราคา ควบคุมและระบุทิศทางการผลิตจากสังคมการเกษตรแบบดั้งเดิม สู่ยุคการเกษตรแบบทุนนิยมและก้าวเข้าสู่ยุค อุตสาหกรรมมีการนำเครื่องจักรไอน้ำมาพัฒนาไปสู่เครื่องจักรกล มาใช้ เป็นพลังการผลิตแทน แรงงานคน และสัตว์ ก่อให้พลังการผลิตจำนวนมาก (Mass Production) สภาพสังคมเปลี่ยนไปสู่การตลาดและการบริโภคนิยมก้าวเข้าสู่ความทันสมัย สภาพสังคมซับซ้อน หลากกหลาย ภายในระบบสังคมแบบทุนนิยม

ครั้นโลกที่ก้าวเข้ายุคสังคมทุนนิยมเต็มรูปแบบเมื่อเข้ามาถึงยุคเทคโนโลยีที่นำระบบเทคโนโลยีมาผนวกเข้ากับระบบอุตสาหกรรม ทำให้อุตสาหกรรมมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีผลต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมเศรษฐกิจด้วยพลังแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ซึ่ง ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์โลกไร้พรมแดน เศรษฐกิจเสรี ธุรกิจข้ามชาติ และหมู่บ้านโลกการบริหารพัฒนาตามแนวคิดแบบ Capitalism คือ แนวโน้มที่จะสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มากกว่าในระบบอื่นๆ สิทธิการถือครองส่วนบุคคล เกิดการสะสมทุน (Social Capital) สิทธิของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะสามารถทำการได้แบบ “นิติบุคคล” (หรือบรรษัท) ในการซื้อและขาย สินทรัพย์ และที่ดิน,แรงงาน,เงินตรา ในตลาดเสรี เป็นต้น ส่วนผลกระทบที่เกิดจากการบริหารพัฒนา ตามแนวคิดแบบ Capitalism คือ ทำให้เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมและลัทธิจักรวรรดินิยมของ ยุโรป เช่น แอดัมสมิท, ริคาร์โด, มาร์กซ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ หรือ The Great Depression เช่น เคนส์และสงครามเย็นเช่น ฮาเย็ค, ฟรีดแมน นักทฤษฎีเหล่านี้กล่าวว่าทุนนิยมคือ ระบบที่ให้คุณค่ากับการที่ราคาถูกตัดสินในตลาดเสรี นั่นคือโดยการค้าที่เป็นผลมาจากการตกลงด้วย ความสมัครใจของผู้ซื้อและผู้ขาย ความคิดเชิงตลาด จิตวิญญาณของผู้ประกอบการ และความเข้าใจ เกี่ยวกับทรัพย์สินและสัญญาที่ชัดเจนและบังคับได้ตามกฎหมาย ทฤษฎีเหล่านี้โดยทั่วไปจะพยายาม อธิบายว่า สำหรับประเทศไทยมีแนวคิดเกี่ยวกับทุนนิยมและได้นำแนวคิดนี้มาปรับปรุงพัฒนา เช่น การรื้อปรับระบบ (Reengineering) เป็นการปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีทำงานตามแบบหรือระบบราชการของไทยแบบเดิม เช่น เพิ่มผลผลิต ลดเวลา ลดขั้นตอน ลดเอกสาร และลดค่าใช้จ่ายในการทำงาน เป็นต้น แนวทางหรือวิธีการบริหารของหน่วยงานภาครัฐมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัยและเกิดจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ

๑. ปัจจัยภายนอก เช่น กระแสโลกหรืออิทธิพลของประเทศมหาอำนาจที่แพร่กระจายหรือส่งออกแนวทางหรือวิธีการบริหารงาน โดยส่วนหนึ่งเข้ามาทางวิชาการหรือตำรา หนังสือที่นักวิชาการได้รับอิทธิพลหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศ

๒. ปัจจัยภายใน เช่น หัวหน้ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญหรือยึดถือแนวทางหรือวิธีการใดตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน เช่น “การพัฒนา”“การบริหารจัดการ” เป็นต้น

แนวทางหรือวิธีการบริหารงานที่หน่วยงานภาครัฐนำมาใช้นั้น มีวิวัฒนาการพอสรุป ได้ว่าก่อนที่จะใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (Development Administration) มีคำหลายคำที่ รัฐบาลได้นำมาใช้ เช่น การบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารภาครัฐ (Public administration) การบริหาร (Administration) การพัฒนา (Development) การพัฒนาชุมชน (Community development) การพัฒนาชนบท (Rural development)

จากนั้น จึงมาใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (Development administration)และยังใช้คำอื่น เป็นต้นว่าการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) การพัฒนาแบบพอเพียง (Sufficient Development) การพัฒนาแนวพุทธ (Buddhist is Development) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) การจัดการ(Management) การบริหารและ

การจัดการ(Administration and management) ในบางรัฐบาล ใช้คำว่า “การบริหารจัดการ” (Management Administration) มาใช้อย่างแพร่หลาย และในอนาคต อาจเกิดคำว่า การบริหารการบริการ (Service Administration) ขึ้นมาอีก อย่างไรก็ดี การพัฒนายังมีความหมายครอบคลุมถึงการเปลี่ยนไปสู่สภาพที่ดีขึ้น (Change for the better) แนวคิดหรือลักษณะสำคัญของแนวทางหรือวิธีการบริหารใดๆ ก็ตาม ซึ่งรวมทั้งการ บริหารการพัฒนา ไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจนและตายตัวเหมือนกับการให้ความหมายของคำทั้งหลายในทางสังคมศาสตร์

๕.๔.๒ คุณลักษณะของการบริหารการพัฒนา

การบริหารการพัฒนาสามารถเขียนเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า Development Administration หรือ administration of development ซึ่งในส่วนนี้มุ่งศึกษาแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา ทั้งของ ต่างประเทศ และของไทยรวมกันไป โดยมีทั้งนักการศึกษาชาวไทยและต่างประเทศ ดังนี้

George F. Gant นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายว่า Development administration คือการจัดการระบบงานและกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา พร้อมกันนี้ การบริหารการพัฒนา เป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ กำหนดให้เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ของการพัฒนาภายในรัฐ เพื่อทำการเชื่อมโยงและทำให้ วัตถุประสงค์ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ ให้ประสบผลสำเร็จ ดังนั้น การบริหารการพัฒนาตามข้อเสนอของ Gant จึงมีความหมายเกี่ยวกับ การบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการต่างๆ ของรัฐ โดย Gant ได้จำแนกแนวทางการบริหารออกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. การบริหารงานภายใน (Internal administration) หมายถึงว่าการบริหารงาน ใดๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีองค์การบริหารงานนั้นๆ สามารถเป็นกลไกการบริหารที่ดีเสียก่อน จึงจำเป็นจะต้องจัดการภายในองค์การให้ดีให้มีประสิทธิภาพที่สุดซึ่งอาจทำได้ด้วยการจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล งานคลัง งานวางแผน การตัดสินใจ การสื่อสารองค์กรฯลฯ

๒. การบริหารงานภายนอก (External administration) ครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ ที่ หน่วยงานนั้นติดต่อกับปัจจัยนอกทั้งหมด ทั้งนี้ด้วยการที่ค้นพบว่า ในการบริหารงานนั้น มิใช่แต่จะมุ่ง ถึงประสิทธิภาพของการบริหารภายในองค์การอย่างเดียว เพราะองค์การมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนให้เป็นผลสำเร็จอย่างดีที่สุดซึ่งหมายถึงว่า นอกเหนือไปจากการจัดการภายในที่ดีแล้วยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการหาลู่ทางที่ดีติดต่อกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ให้ปัจจัยเหล่านั้นมาร่วมมือ กับองค์การของตนเพื่อช่วยให้งานที่ได้รับมอบหมายสัมฤทธิผล ความสามารถในเชิงบริหารขององค์การที่จะบริหารปัจจัยภายนอกนี้ มีผลเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การส่วนมาก เพราะองค์การบริหารต้องมีส่วนปฏิบัติการติดต่อกับคนหรือปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ด้วย

Irving Swerdlow นักวิชาการชาวอเมริกัน เสนอว่า การบริหารการพัฒนาเป็นการดำเนินการบริหารในประเทศที่ยากจนหรือประเทศด้อยพัฒนา เพราะการบริหารงานในประเทศ เหล่านั้นมีความแตกต่างกันกับการบริหารราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งอาจพิจารณาและ สังเกตเห็นได้จากลักษณะของความแตกต่างกัน เช่น ลักษณะและแบบแผนของการบริหาร บทบาทของรัฐบาลและบทบาทของข้าราชการ เป็นต้น ประเทศที่ยากจนทั้งหลายมีลักษณะพิเศษหลาย ประการซึ่งทำให้รัฐบาลต้องมีบทบาทแตกต่างกัน ลักษณะนี้และบทบาทของรัฐดังกล่าว ทำให้การทำงานของนักบริหารมีลักษณะแตกต่างออกไป ในที่ใดก็ตามที่มีความแตกต่างนั้นอยู่ การบริหารรัฐกิจ จะต้องถือได้หรือเรียกได้ว่าเป็นการบริหารการพัฒนา

Merle Fainsod นักวิชาการชาวอเมริกันให้แนวคิดหรือความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า โดยปกติการบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกลไกเพื่อการวางแผนให้เกิดความเจริญเติมโตทางเศรษฐกิจ การระดมและจัดสรรจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดการแผ่ขยายรายได้ของชาติ จะเห็นได้ว่าการบริหารการพัฒนาตามความคิดของ Fainsod เกี่ยวข้องอย่างมากกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ

Paul Meadows นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายว่า การบริหารการพัฒนาถือได้ว่าเป็นการจัดการทางภาครัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ นักบริหารการพัฒนาจึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำการเปลี่ยนแปลง

Harry J. Friedman นักวิชาการชาวอเมริกันอีกคนหนึ่งอธิบายว่า การบริหารการพัฒนาประกอบด้วยปัจจัย ๒ อย่าง คือ

๑. การปฏิบัติงานตามแผนงานต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้เพื่อก่อให้เกิดความทันสมัย (Modernity)

๒. การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ภายในระบบบริหารเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามแผนงานต่างๆ ดังกล่าว

John D. Montgomery นักวิชาการชาวอเมริกัน กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามแผนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมของรัฐ โดยปกติจะไม่เกี่ยวข้องกับความพยายามเพิ่มความสามารถทางการเมือง Montgomery มีความคิดว่า การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก

Edward W. Weidner นักวิชาการชาวอเมริกันกล่าวไว้ว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึงการปรับมรรควิธี (Means) ของการบริหารให้เข้ากับจุดมุ่งหมายต่าง ๆ ของแผนงานของรัฐบาลซึ่งก่อนอื่นต้องทราบถึงความต้องการของรัฐบาลว่ามีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างไรก่อนแล้วจึงนำการบริหารมาช่วยปฏิบัติการให้สำเร็จผลตามความมุ่งหมายนั้น นอกจากนี้ Weidner ได้แบ่งการบริหารการพัฒนาเป็น ๒ ส่วน คือ กระบวนการ และความรู้ทางวิชาการ (Area of Study)

๑. ส่วนที่เป็นกระบวนการนั้น Weidner มีความเห็นว่าการบริหารการพัฒนาเป็น กระบวนการบริหารงานของรัฐบาลที่นำองค์กรไปสู่การประสบความสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง

๒. ส่วนที่เป็นความรู้ทางวิชาการ Weidner มองว่าการบริหารการพัฒนาเป็นเรื่อง ของการศึกษาหาความรู้ทางวิชาการ เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจที่มุ่งแสวงหาความรู้ในเรื่องบางเรื่อง และเรื่องดังกล่าวจะเป็นที่ยอมรับกันได้มากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่ความศรัทธาของ บุคคล กลุ่มบุคคลและประเทศนั้นๆ

Fred W. Riggs นักวิชาการชาวอเมริกันมีความเห็นว่าการบริหารการพัฒนามีความหมายที่ สำคัญ ๒ ประการ คือ การบริหารการพัฒนาหมายถึง

๑. การบริหารแผนงานพัฒนา (Development programs) ทั้งหลายด้วยวิธีการ ต่างๆ ขององค์การขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยของของรัฐบาล เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนที่กำหนดขึ้นซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนา (Developmental Objectives) การ เสริมสร้างสมรรถนะของการบริหาร

๒. การเพิ่มสมรรถนะของการบริหารด้วย ซึ่งหมายความว่า การบริหารการพัฒนาจะ สมบูรณ์ได้นั้น จะต้องคำนึงถึงสมรรถนะของการบริหาร คือ ต้องทำให้เข้มแข็งขึ้นด้วย และเมื่อการบริหารงานมีสมรรถนะเพิ่มมากขึ้น ก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่ทำให้การพัฒนาบรรลุวัตถุประสงค์ที่ กำหนดไว้ได้ ความคิดเห็นของ Riggs ดังกล่าวนี้เป็นการให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาที่ ครอบคลุมเรื่องการพัฒนาการบริหารหรือเพิ่มพูนสมรรถนะของระบบบริหารด้วย

Nguyen-Duy Xuan นักวิชาการชาวเวียดนามอธิบายว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารบรรดาแผนงานต่างๆ ซึ่งเป็นแผนงานที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้บรรลุวัตถุ ประสงค์ในการสร้างชาติ และเพื่อสนับสนุนให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ-สังคม การบริหารการพัฒนาจะประสบผลสำเร็จได้ จะต้องดำเนินงาน ๒ ประการ คือ

๑. จัดให้มีการฝึกอบรมแก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม และ

๒. ปรับปรุงองค์การบริหารทั้งหลายที่มีอยู่และจัดตั้งหน่วยงานใหม่ๆ ขึ้นมาเพื่อ ปฏิบัติงานตามแผนงานพัฒนาต่างๆ

ติน ปรัชญพฤทธิ์ มองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดยหมายถึง กระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ในขณะที่บุญทัน ดอกไธสง ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์การหรือประเทศ หรือ การจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์การ ส่วนสมพงศ์ เกษมสิน กล่าวไว้ว่า คำว่าการบริหารนิยมใช้กับการบริหารราชการหรือการ จัดการเกี่ยวกับนโยบายซึ่งมีศัพท์บัญญัติว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และ คำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้

กับการบริหารธุรกิจเอกชน หรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ และสมพงศ์ เกษมสิน ยังให้ความหมายการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลาย ประการ ดังนี้

๑. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์

๒. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ

๓. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน

๔. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ

๕. การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล

๖. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล กล่าวคือ ความร่วมใจ (Collective mind) จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation) อันจะนำไปสู่พลัง ของกลุ่ม (Group effort) ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์

๗. การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล

๘. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์

๙. การบริหารไม่มีตัวตน (Intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของ มนุษย์

Harold Koontz ให้ความหมายของการจัดการ หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์การจัดการนั้น

การให้คำนิยามของคำว่า การบริหารมีอยู่ต่างๆ กันขึ้นอยู่กับจุดประสงค์การใช้ความคิดเห็นและความเข้าใจที่แตกต่างกัน ไม่มีคำใดที่เป็นมาตรฐานหรือเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แต่ละ คำก็ให้ความหมายและความเข้าใจแก่ผู้ใช้ในลักษณะเดียวกัน เช่น

๑. การบริหาร คือ การใช้ทรัพยากรร่วมกันของทุกคนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ กำหนดไว้

๒. การบริหารเป็นกระบวนการที่ทำให้งานสำเร็จลง โดยการใช้ทรัพยากรบุคคลและวัตถุเข้าด้วยกัน

๓. การบริหาร คือ การวางแผนและการใช้แผนที่วางไว้

๔. การบริหาร คือ การทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยการร่วมมือของคนอื่น

๕. การบริหาร คือ พลังที่ดำเนินธุรกิจและรับผิดชอบในความสำเร็จและความ ล้มเหลวของธุรกิจนั้น

๖. การบริหารเป็นงานที่กำหนดแนวทางหรือการสั่งการให้กลุ่มคนได้ทำงานเพื่อ บรรลุเป้าหมายขององค์การนั้น

ตามที่กล่าวมาข้างต้น “การบริหาร” เป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบให้เป็นระบบของการศึกษา (Systematic Study) หมายถึงการศึกษาค้นคว้าหาหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎีที่พึง เชื่อถือได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน โดยลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้ว่า “การบริหาร” มีลักษณะ เป็นศาสตร์ (Science) แต่ถ้าเป็นการบริหารงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์แล้ว การบริหารก็จะมีลักษณะเป็น ศิลป์ (Arts)เมื่อการบริหารมีลักษณะที่อาจพิจารณาได้เป็น ๒ นัย ดังกล่าวแล้วเช่นนี้ การให้นิยามหรือความหมายของการบริหาร จึงมักมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ ละทัศนะและแต่ละแนวศึกษา หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่ว่าจะกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เป็นไป ตามนโยบายและแผน ย่อมถือว่าอยู่ในขอบเขตของการบริหารการพัฒนาทั้งสิ้น โดยมีขอบเขตทั้ง ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร ฉะนั้น การบริหารการพัฒนาจึงย่อมหมายถึง การบริหารของงานพัฒนา หรือการนำเอาโครงการพัฒนาด้านต่างๆ ไปดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งการพัฒนาการบริหาร หรือการทำให้การบริหารมีขีดความสามารถเพิ่มมากขึ้น

สำหรับการพัฒนา (Development) ได้มียังคงมีผู้อธิบายความหมายไว้ดังนี้

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับ ความหมายของคำว่า “พัฒนา”ว่า“พัฒนา” คืออย่างไร ก่อนอื่นเราต้องทราบว่า มุ่งให้เกิดความเจริญมั่นคงก้าวหน้า มุ่ง ให้ทุกคนมีความสุขสบาย ดังนั้นทุกคนจึงมุ่งที่จะพัฒนาพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ อธิบายความหมายของการพัฒนาว่า “การพัฒนา” หมายถึง การเติบโต ความเจริญ ความก้าวหน้า ความรุ่งเรือง

ในหนังสือ “การพัฒนาต้องมาจากประชาชน : เวทีชาวบ้าน ๓๔” อธิบายว่า “การพัฒนา” คือ การแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าอย่างเหมาะสมกลมกลืนกับธรรมชาติ การพัฒนาเป็นสิทธิและหน้าที่ของทุกคน

สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก ได้ประทานพระดำรัสเรื่อง “ศาสนธรรมเพื่อการพัฒนาชีวิตและสังคม” ในพิธีเปิดงานสัปดาห์ส่งเสริมศาสนาและจริยธรรม ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบ รัฐบาลในวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๒มีสาระสำคัญบางประการ ที่อธิบายว่า “การพัฒนา” คือ การ สร้างสรรค์ที่เรียกได้ว่าเป็นการพัฒนานั้น ควรเป็นการสร้างสรรค์ที่ทำให้ชีวิตและสังคมดีขึ้น เป็นต้นว่า มีความสงบสุขมากขึ้น มีความปลอดภัยมากขึ้น มีปัญหาและความทุกข์ยากต่างๆ ลดน้อยลงจนถึง หมดสิ้นไป เพราะฉะนั้นการกระทำใด ๆ ก็ตาม หากไม่ก่อให้เกิดผลดีดังกล่าวแก่ชีวิตและสังคม ก็กล่าว ไม่ได้ว่าเป็น การพัฒนา ตามความหมายอันแท้จริงของคำว่าพัฒนา แม้ว่ามนุษย์จะสามารถสร้างสรรค์ สิ่งต่างๆ ในทางวัตถุได้อย่างวิจิตรพิสดารมากขึ้น มีเครื่องใช้ไม้สอยสะดวกสบายและรวดเร็วขึ้น แต่ถ้าชีวิตและสังคม กลับมีความสงบสุขและความปลอดภัยลดน้อยลงก็กล่าวไม่ได้ว่าชีวิตและสังคมนั้น พัฒนาคือดีขึ้นหรือเจริญขึ้น

สำหรับ“การพัฒนา” ในแง่นี้ เป็นการศึกษาในทัศนะของการบริหารกิจการในรัฐ ซึ่งจะเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นปัจจัยในการเสริมสร้าง พัฒนา อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวคิดในการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนานั้น

โฆษิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์[๑๙] ได้อธิบายว่า แนวความคิด ในการพัฒนา รวมถึงแนวทางการพัฒนาต้องอาศัยรากฐานมาจากความเข้าใจความหมายของการ พัฒนาที่ตรงกันเสียก่อน มิฉะนั้นแล้วแนวความคิดที่ปราศจากรากฐานร่วมกันก็จะมีผลทำให้เกิดความ ขัดแย้งซึ่งกันและกัน และยากต่อการทำความเข้าใจกับบรรดาผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย

นอกจากความเห็นของ โฆษิต แล้วได้มีนักวิชาการที่อธิบายความหมายของการพัฒนาไว้ดังนี้

Dudley Seers “การพัฒนา”หมายถึง การขจัดความยากจน ความอดอยากการขจัดความเจ็บไข้ได้ป่วย โดยมุ่งเน้นให้มีรายได้ มีงานทำ มีเสรีภาพขั้นพื้นฐาน มีโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะต่างๆ หรือ การพัฒนา หมายถึง การสร้างสภาวะการณ์ด้านต่างๆ เพื่อปรับปรุงเสริมสร้างคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ให้ดีขึ้นและในบทความอันมีชื่อเสียง
ความหมายของการพัฒนา อีกประการที่ Dudley Seers อธิบาย คือจุดมุ่งหมายเบื้องต้นในการพัฒนาประเทศ คือ การแสวงหาลู่ทางเพื่อแก้ปัญหาความอดอยาก หรือภาวะทุโภชนาการแก้ปัญหาความยากจนและแก้ปัญหาด้านการเจ็บไข้ได้ป่วยของประชาชน เพราะปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่บั่นทอนและทำลายศักยภาพของปัจเจกบุคคล กับจะนำความยุ่งยากมาสู่สังคมในที่สุด

Bryant & White “การพัฒนา” หมายถึงการเพิ่มพูนสมรรถนะของคนในการควบคุมสมาชิกของสังคม เช่น การเพิ่มความสามารถในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมการสร้างพลังอำนาจของบุคคลทางการเมือง การเมืองมีเสถียรภาพในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
ปฐม มณีโรจน์ ได้ให้ความหมายของการพัฒนาว่า “การพัฒนา” คือ การเปลี่ยนแปลงไปจาก สภาพเดิม ไปสู่สภาพใหม่ที่ก้าวหน้าหรือเป็นไปในเชิงบวก โดยวิธีการหรือกระบวนการที่จะทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น การพัฒนานั้น เป็นแนวคิดเชิงปทัสถาน (normative concept) มีเป้าประสงค์ และมี ลักษณะของการเปรียบเทียบคุณลักษณะของสภาวะหนึ่งกับสภาวะหนึ่งคือ การพัฒนาเป็นแนวคิดเชิง ปทัสถาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า มีค่านิยมสอดแทรกอยู่นั้นดูเป็นเหตุผลหลักของคำว่าการพัฒนา ซึ่งมีความหมายที่แตกต่างกันออกไปทั้งนี้ในการกำหนดเป้าหมาย รวมทั้งแนวทางในการวัดผลของการ พัฒนานั้นขึ้นอยู่กับค่านิยมของผู้ที่กำหนด และค่านิยมดังกล่าวนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตาม กาลเวลา และสองคือ การพัฒนาเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเป้าประสงค์ ซึ่งโดยทั่วไปแสดงถึงสภาวะอันพึง ปรารถนาของสังคม ไม่ว่าจะเป็นไปในทางสังคม การเมือง และ/หรือเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นเช่นไรนั้น ขึ้นอยู่กับค่านิยมของผู้กำหนดเป้าประสงค์หรือ

---

[๑๙] โฆษิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, การพัฒนาประเทศแนวคิดและทิศทาง, (กรุงเทพมหานคร : ดอกเบี้ย , ๒๕๓๖), หน้า ๑๑-๑๖.

สภาวะอันพึงปรารถนานั้น ในที่นี้บ้างก็มองว่าการ พัฒนาคือ สภาวะของการพัฒนาแล้ว (Development as State) ในขณะที่อีกหลายคนมองการพัฒนาในความหมายของกระบวนการ (Process) ของความก้าวหน้าหรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ในทางที่ดีขึ้นตามเกณฑ์หรือเป้าหมายของการพัฒนาตามที่กำหนดคุณค่าไว้ สามการพัฒนาเป็น แนวคิดที่มีลักษณะของการเปรียบเทียบสภาวะหนึ่ง กับสภาวะอื่นที่สอดแทรกอยู่ เช่น ตามทฤษฎี ภาวะทันสมัย ซึ่งมีวามหมายเดียวกับสภาวะที่พัฒนาแล้วนั้น มองว่าภาวะทันสมัยนั้นต่างจากภาวะล้าหลังโดยสิ้นเชิง ทั้งในแง่เศรษฐกิจ การเมือง สังคม ค่านิยม และสติปัญญา

๕.๔.๓ จุดสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อการบริหารการพัฒนา

วรเดช จันทรศร[๒๐] ได้กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาเป็นแนวทางศึกษาที่ สำคัญด้านหนึ่งของการบริหารเปรียบเทียบ แต่นับตั้งแต่ ทศวรรษ ๑๙๖๐ เป็นต้นมา การบริหารการ พัฒนาได้พัฒนาตนเองเป็นสาขาวิชาหนึ่งโดยเฉพาะ ด้วยเหตุผล ๓ ประการ ประการแรก การบริหารการพัฒนาได้มุ่งเน้นพลวัตขององค์ประกอบทางสังคมมากกว่าแนวการศึกษาอื่นๆ ของการบริหารเปรียบเทียบ เช่น รูปแบบการจัดการแบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) สามารถใช้ได้ใน ประเทศที่ทีระบบการบริหารที่มั่นคง และมีระบบการเมืองต่อเนื่อง ตัวแบบของ เฟรด ริกส์ (Fred Riggs) ก็ยากที่จะอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่เกิดขึ้นในระบบบริหารบางประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา ประการที่สอง การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญกับการประยุกต์มากกว่าการบริหารเปรียบเทียบ และ ประการสุดท้าย การบริหารการพัฒนามุ่งแสวงหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ในโลกของความเป็นจริงมากกว่าการบริหารเปรียบเทียบในอดีตนักวิชาการส่วนใหญ่ต้องการสร้างทฤษฎีสมบูรณ์ในการพัฒนาประเทศ หรือมุ่ง พยายามอธิบายพฤติกรรมของระบบราชการมากกว่าที่จะสนใจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารการพัฒนาอย่างจริงจัง โดยที่ในระยะหลัง มีนบายจำนวนมากที่รัฐบาลของประเทศพัฒนาแล้ว หรือ ประเทศที่กำลังพัฒนาก็ตาม ไม่สามรถทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติในทิศทางที่ ต้องการได้ ทั้งนี้ เพราะปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายและแผนงานไปปฏิบัติ

---

[๒๐] วรเดช จันทรศร, รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายในทศวรรษใหม่, พิมพ์ครั้งที่ ๗.กรุงเทพมหานคร : สหายบล็อกการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๓๗-๔๐.

๕.๔.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบกับการบริหารการพัฒนา

ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ซึ่งถือเป็นช่วงที่การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบใน สหรัฐอเมริกามีความเจริญรุ่งเรืองอย่างมาก มีนักวิชาการที่สนใจศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบเดินทางไปให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายตามโครงการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา และองค์การระหว่างประเทศประมาณปี ค.ศ. ๑๙๖๒ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาตร์เปรียบเทียบได้เดินทางไปประเทศที่กำลังพัฒนา โดยสนใจเรียนรู้ทำความเข้าใจในวิธีการปรับปรุงการบริหารงานของประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อเป็นกลไกที่ดีในการบริหารโครงการพัฒนาประเทศต่างๆ การศึกษาวิชาการบริหารการพัฒนาจึงได้รับ การพัฒนาควบคู่ไปกับรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบตั้งแต่บัดนั้น สถานภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบกับการบริหารการ พัฒนาไว้ ๓ ประการ ดังนี้

๑) สถานภาพความสัมพันธ์ของทั้งสองวิชาเป็นเสมือน “วิชาพี่ วิชาน้อง” โดยมี กำเนิดจากวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็น “วิชาแม่” เหมือนกัน ประกอบกับ รัฐประศาสน ศาสตร์เปรียบเทียบมีกำเนิดมาก่อนการบริหารการพัฒนา ดังนั้น วิชาทั้งสองจึงมีความสัมพันธ์ต่อกัน อย่างใกล้ชิดและมากกว่าวิชาอื่นๆ ของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ความใกล้ชิดของความสัมพันธ์ระหว่างวิชาทั้งสองมีมากจนนักวิชาการบางคนพิจารณาว่าวิชาทั้งสองเป็นวิชาเดียวกัน

๒) วิชาทั้งสองกำเนิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้ใหม่ๆ ใน การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เช่นเดียวกัน กล่าวคือ รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบกำเนิดขึ้นโดยมี จุดเน้นที่การพัฒนาตนเองให้เป็นศาสตร์ เพื่อที่จะส่งผลกระทบให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็นศาสตร์ที่สมบูรณ์ ในทำนองเดียวกัน ในการศึกษาการบริหารการพัฒนาในระยะแรก ก็มี จุดมุ่งหมายเพิ่มพูนองค์ความรู้แต่ต่อมาภายหลังได้มีความพยายามประยุกต์ความรู้ทางทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติ จนมีนักวิชาการบางคนกล่าวว่า การบริหารการพัฒนาก็คือรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบใน เชิงประยุกต์นั่นเอง

๓) การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบมีความเจริญรุ่งเรืองอย่างมากในช่วง ทศวรรษที่ ๑๙๖๐ และตกต่ำในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ เนื่องจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่าง ประเทศได้ลดความช่วยเหลือแก่นักวิชาการในการเดินทางไปศึกษาวิจัยในประเทศด้วยพัฒนา ในขณะที่รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบเสื่อมความนิยมลง การบริหารการพัฒนาได้เจริญก้าวหน้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนการปรับปรุงวิธีการบริหารงานและสร้างความเข้มแข็งในการวางแผนและการบริหารโครงการพัฒนา ทำให้วิชานี้ได้รับความนิยมศึกษาอย่างกว้างขวางในประเทศที่กำลังพัฒนา เหล่านี้ และยังคงเป็นที่นิยมต่อไปหากประเทศเหล่านี้ยังมีความต้องการพัฒนาประเทศของตนต่อไป

สรุปท้ายบท

ในบทนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอแนวคิดต่างๆ เพื่อให้เข้าใจถึงความหมาย ภาพรวม แนวทาง ศึกษาและพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ เพื่อทำการศึกษาเทียบเคียงกับแนวคิด ของการบริหารการพัฒนา ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบซึ่งมีความหมายเดียวกับ การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ เป็นความพยายามที่จะนำเอาโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรม ของระบบหน่วยราชการและข้าราชการมาเทียบเคียงกัน เพื่อให้เห็นความคล้ายคลึงและความแตกต่างกัน ทั้งในเงื่อนไขด้านกาลเทศะและรับของปรากฏการณ์ หรือพฤติกรรมซึ่งอยู่ในวัฒนธรรมของชาติหรือระบบที่แตกต่างกันและคล้ายคลึงกัน และได้มีความพยายามสร้างแบบจำลองทฤษฎีโดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เริ่มจาการศึกษาเปรียบเทียบกรณีตัวอย่าง หรือจุดเล็กๆ เพื่อใช้เป็นทฤษฎีแม่บท สำหรับนักวิชาการและนักปฏิบัติจะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการทำความเข้าเข้าใจและพยากรณ์พฤติกรรมของหน่วยราชการและตัวข้าราชการอันจะเป็นผลประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ

สำหรับการบริหารการพัฒนา หมายถึง การปรับปรุง ปฏิรูปโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติ กรรมการบริหารให้ดียิ่งขึ้น เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งที่จะนำความสามารถที่มีอยู่ลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจ ในทางที่ดีขึ้นตามแผนที่วางไว้ และการพัฒนานั้น มีเป้าประสงค์ และมีลักษณะของการเปรียบเทียบคุณลักษณะของสภาวะหนึ่งกับสภาวะหนึ่ง คือ การพัฒนาเป็นแนวคิดเชิงปทัสถานซึ่งมีความหมายที่แตกต่างกันออกไปทั้งนี้ในการกำหนดเป้าหมาย รวมทั้งแนวทางในการวัดผลของการพัฒนานั้น ๆ อีกทั้ง การพัฒนาเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเป้าประสงค์ ซึ่งโดยทั่วไปแสดงถึงสภาวะอันพึงปรารถนา ไม่ว่าจะเป็นไปในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ/หรือ สิ่งแวดล้อม คือ ที่จะเป็นเช่นไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับค่านิยมของผู้กำหนดเป้าประสงค์ แต่ในที่นี้มองว่าการพัฒนาคือ สภาวะของการพัฒนาแล้ว (Development as State) ในขณะที่อีกหลายคนมองการพัฒนาในความหมายของกระบวนการ (Process) ของความก้าวหน้าหรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นตามเกณฑ์หรือเป้าหมายของการพัฒนาตามที่กำหนดคุณค่าไว้ ทั้งในแง่เศรษฐกิจ การเมือง สังคม ค่านิยม และสติปัญญา

ในการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าของประเทศโลกที่สามนั้น จำเป็นจะต้องนำเอาทฤษฎีการพัฒนาประเทศมาใช้ในการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญเทียบเท่าประเทศที่พัฒนาแล้ว และเพื่อพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ให้มีความเจริญมั่นคงและเพื่อให้ประชาชนในประเทศมีความอยู่ดีกินดี มีความสะดวกสบายและมีความสงบสุข แต่การนำเอาทฤษฎีทางตะวันตกมาใช้นั้น จะต้องนำมาประยุกต์เพื่อให้เข้ากับบริบทสังคมวัฒนธรรมของประเทศด้วยเพื่อการประเทศเกิดการพัฒนาอย่างสมดุล

คำถามท้ายบทที่ ๕

๑. วัตถุประสงค์ของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารและพัฒนาคืออะไร สามรถนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอย่างไร

๒. รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบศึกษาถึงเรื่องอะไรบ้าง จงยกตัวอย่างและอธิบายมาให้เข้าใจ

๓. การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบกับการบริหารการพัฒนามีประโยชน์อย่างไร จงอธิบาย

๔. อนาคตของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบในประเทศไทย ควรเป็นอย่างไร

๕. การศึกษาแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาการเมืองสามารถนำไปใช้ประโญชน์ได้อย่างไร

๖. จงอธิบายความหมายของการบริหารพัฒนาพร้อมทั้งยกตัวอย่างมาให้เข้าใจ

เอกสารอ้างอิงประจำบท

กุลธน ธนาพงศธร และไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. “แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ” ในเอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา หน่วยที่ ๑-๗. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ติน ปรัชญพฤทธิ์, ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์,กรุงเทพมหานคร : สานักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๕

ติน ปรัชญพฤทธิ์. (๒๕๔๔). การบริหารการพัฒนา: ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา. พิมพ์ครั้ง ที่ ๕. กรุงเทพฯ: สานักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____ . (๒๕๓๕). รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ: เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: สานักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มมหาวิทยาลัย.

ลิขิต ธีรเวคิน, การพัฒนาการเมือง:แนวความคิดใหม่, วารสารธรรมศาสตร์,(ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๔): ๕๕-๕๖.

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, “การพัฒนาการเมืองในประเทศไทย” : ปัญหาและอุปสรรค, **วารสารรัฐศาสตร์,** ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ มหาวิทยาลัยรามคำแห่ง, หน้า ๕๕-๕๖.

วิรัช นิภาวรรณ, การบริหารการพัฒนา: แนวคิด ความหมาย ความสาคัญ และตัวแบบการประยุกต์ http://www.wiruch.com.

วรเดช จันทรศร. (๒๕๔๓). รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายในทศวรรษใหม่. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพฯ:สหายบล็อกการพิมพ์.

Charles Goodsell T. “cross-Cultural Comparison of Behavior of Postal Clerks Towards Clients” Administrative Science Quarterly 21 (March 1981).

Lucian W. Pye, **Aspects of Political Development,**(Boston : Little, Brown and Co., 1996).

G. Almond and B. Powell, **Comparative Politics : A. Development Approach,**(Boston : Little, Brown and Co., 1996), pp. 299-332.

David Apter, **The political of Modernization,**(Chicago : University of Chicago Press, 1965).

C.H. Dodd, **Political Development,**(London : The Mac Millan Press Ltd., 1992).

บันทึกช่วยจำ

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๖
เรื่อง ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารและการเมือง

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

การบริหารและการเมือง

๑. แนวทางการศึกษาของนักรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง

๒. แนวคิดการบริหารแยกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด

๓. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารคือการเมือง

๔. โครงสร้างและบทบาท อำนาจหน้าที่ของระบบการเมืองและระบบบริหาร

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๖ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถได้

๑. อธิบายแนวทางการศึกษาของนักรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหาร และการเมืองได้

๒. อธิบายแนวคิดการบริหารแยกจากการเมืองอย่างเด็ดขาดได้

๓. อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารคือการเมืองได้

๔. อธิบายโครงสร้างและบทบาท อำนาจหน้าที่ของระบบการเมืองและระบบบริหารได้

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. อาจารย์ผู้สอนยกตัวอย่างงานวิจัยตามความสนใจของนิสิต และ เกริ่นนำการบริหารและการเมืองมีความหมายอย่างไร

๒. อาจารย์ผู้สอนกล่าวเปิดประเด็นซักถามผู้เรียนให้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับการวิจัย โดยการตอบปากเปล่า เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้เรียนได้ตื่นตัวอยู่เสมอ

๓. คำถามใดที่ผู้เรียนตอบแล้วไม่ชัดเจนพอ ผู้สอนควรอธิบายประเด็นนั้น ๆ เพิ่มเติมเพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ที่ถูกต้อง

๔. ก่อนสอนทุกครั้ง อาจารย์ผู้สอนกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดความสนใจ มีความอยากรู้อยากเห็น

๕. อาจารย์ผู้สอนเสนอแนะให้ผู้เรียนศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสือ อื่น ๆ หรืองานวิจัยอื่น ๆ

๖. เมื่อศึกษาแต่ละบทจบแล้ว อาจารย์ผู้สอนมอบหมายงานให้ผู้เรียน ทุกคนไปทำคำถามท้ายบทแล้วนำมาส่งในสัปดาห์ต่อไป

๗. อาจารย์ผู้สอนอธิบายสรุป “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์” อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ แล้วผู้สอนสอบถามผู้เรียนในประเด็นที่ได้เรียนมาแล้ว เพื่อเป็นการประเมินผู้เรียนว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัย

๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/รัฐประศาสนศาสตร์ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสารอื่น ๆ เป็นต้น

๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์

๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, นิตยสาร, Internet, Website, งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสาร เป็นต้น

๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น

๒. ด้านทักษะ : ประเมินด้วยการสังเกตการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม

๓. ด้านคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน

๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม

๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงาน เน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

บทที่ ๖
เรื่อง ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารและการเมือง

ประเด็นเกี่ยวกับการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของคนทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ นักการเมือง นักบริหารงานรัฐ นักธุรกิจเอกชน หรือแม้แต่ประชาชนทั่วไป ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคน และเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตมนุษย์มา ตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ เนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคมต้องอยู่ร่วมกันเป็นหมู่เหล่า ไม่สามารถอยู่ได้โดยลำพัง และเพื่อการมีชีวิตที่ดี มีสันติสุข และมีเสรีภาพ การอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในลักษณะที่เป็นรัฐจึงถูกพัฒนาขึ้นมาโดยมีการจัดตั้งเป็นประชาคมการเมืองขึ้น มีการจัดระเบียบอำนาจในสังคม คืออำนาจในการออกกฎหมายเพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือกำหนดความประพฤติและเป็น แนวปฏิบัติของกลุ่มคนในสังคม อำนาจในการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายและอำนาจตุลาการ ซึ่งเรียกโดยรวมว่า “อำนาจทางการเมือง”

แต่การใช้อำนาจทางการเมืองจะปรากฏเป็นจริงได้ จำเป็นต้องมีระบบบริหารมารองรับ ทั้งนี้เพราะฝ่ายการเมืองจะทำหน้าที่ในการออกฎหมายกำหนดนโยบาย หลังจากนั้น ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการนำนโยบายเหล่านั้นออกไปปฏิบัติให้บรรลุผล ดังนั้นการทำงานของทั้งสอง ฝ่ายจึงมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐจะขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้[๑] ทำอย่างไรให้ทั้งสองฝ่ายสามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน และประเทศชาติได้อย่างแท้จริง จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจหาคำตอบ

การให้ความหมายของคำว่า “การเมือง” นั้นอาจมีผู้ให้ความหมายที่แตกต่างกันไปตามกรอบการมองของนักวิชาการแต่ละท่าน สำหรับในกรอบคิดของนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ตั้งแต่ อดีตถึงปัจจุบันได้มีการให้ความหมายไว้ซึ่งอาจนำมาสรุปได้โดยสังเขปดังนี้[๒]

ในอดีต ชาวเอเธนส์มองการเมืองในฐานะที่เป็นเรื่องของการแสวงหาอำนาจ และผลประโยชน์ต่อมาในศตวรรษที่ ๑๙ ตอนต้นชาวยุโรปมองรัฐในฐานะของโครงสร้างการ บริหารที่มีความสลับซับซ้อน และมองการเมืองในฐานะที่เป็นปฏิบัติการของรัฐ และในปัจจุบันนักรัฐศาสตร์มองการเมืองในลักษณะที่เป็นหน้าที่ คือ มองว่าการเมืองเป็นเรื่องของการกำหนด นโยบายสาธารณะและการกำกับให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้

ดังนั้นในคำว่า “การเมือง” จึงมีความหมายที่มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับเรื่องของอำนาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการก่อร่างสร้างอำนาจการจัดสรรแบ่งปันอำนาจ หรือการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจตามกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้น

---

[๑] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. "การเมืองกับการบริหาร". วรสารพัฒนบริหารศาสตร์. ปีที่ ๓๖ ฉบับที่ ๑. มกราคม-มีนาคม, ๒๕๓๙.

[๒] พลสักด จิร,ไกรสิริ. " การเมืองกับระบบราชการ" วารสารการบริหารรัฐกิจและการเมือง. ๒๕๔๕.

การเมืองเป็นเรื่องไม่คงที่ กระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติตามสิ่งที่ตัดสินใจ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้มีทั้งความขัดแย้งและความร่วมมือและมีลักษณะเป็นพลวัตรเป็นเรื่องที่ไม่มีความแน่นอน และการเมืองเป็นกระบวนการสร้างนโยบายสาธารณะ โดยยึดถือความผูกพันและการยอมรับของประชานเป็นหลัก ตลอดจนการกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อสังคมโดยรวม

ส่วนคำว่า “นักการเมือง” “ฝ่ายการเมือง” และ “ข้าราชการการเมือง” มีความหมายแตกต่างกันอย่างไร

นักการเมือง หมายถึง บุคคลที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการเมือง ไม่ว่าจะเป็นอาชีพหรือโดยสมัครเล่นก็ตาม แต่ถ้านักการเมืองคนใด ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน หรือได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจให้ดำรงตำแหน่งที่ทำหน้าที่รับผิดชอบกิจการทางด้านการเมือง เช่น สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี เลขานุการ นายกรัฐมนตรี โฆษกรัฐบาล ตลอดจนที่ปรึกษาต่าง ๆ จะเรียกว่าเป็นฝ่ายการเมือง หรือ ข้าราชการการเมือง

ข้าราชการการเมือง จะเป็นผู้ที่เข้าออกตามวาระทางการเมือง ตามวิถีทางทางการเมือง มีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน และมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูง ต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองและการบริหารราชการประจำ มีอำนาจสั่งการในระดับสูง เช่น การกำหนดและตัดสินใจในนโยบาย การวินิจฉัยตัดสินใจสั่งการในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับนโยบาย ตลอดจนทำหน้าที่กำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย ดังนั้น ข้าราชการการเมือง จึงเป็นกลไกสำคัญและมีบทบาทความสำคัญอย่างมากต่อการปกครองบริหารประเทศ ต้องมีความรับผิดชอบต่อ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และประชาชน

ฝ่ายบริหาร หรือ ฝ่ายบริหารราชการประจำ หมายถึง ข้าราชการทั่วไปที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ ตุลาการ และได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินจากกระทรวง กรม กอง และหน่วยงานที่เทียบเท่า ส่วนบทบาทของข้าราชการประจำ คือ การนำนโยบายต่างๆ ที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ และมอบหมายให้ออกไปปฏิบัติจัดทำให้บรรลุเป้าหมายและวัตลุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ อย่างดีมีประสิทธิภาพที่สุด ข้าราชการประจำ จึงเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีการจัดโครงสร้างในรูปแบบของกระทรวง กรม กอง ฝ่าย ฯลฯ ซึ่งมีการทำงานในลักษณะของระบบราชการ มีสายการบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันตามความรูความสามารถ มีกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์เป็นที่ต้อง ยึดถือเป็นแนวทางในการทำงาน มีการสรรหาและเลื่อนขั้นโดยยึดหลักคุณธรรม การติดต่อสื่อสารแบบเป็นพิธีการ ดังนั้นข้าราชการประจำมีหน้าที่ต้องทำงานประจำที่ถูกกำหนดไว้ โดยยึดถือนโยบายที่ฝ่ายการเมืองมอบหมายให้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน

ในการปกครองบริหารประเทศต้องอาศัยบุคลากรทั้งสองฝ่ายมาทำหน้าที่ร่วมกันเพื่อทำการปกครองบริหารประเทศให้มีความมั่นคงเจริญก้าวหน้าทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง จะขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้

๖.๑ แนวทางการศึกษาของนักรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง

แนวทางการศึกษาของนักรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหาร และการเมือง อาจแบ่งออกเป็น ๒ กรอบความคิดใหญ่ๆ คือ

๑. กรอบการมองที่ว่า การบริหารแยกจากการเมือง (The Politics / Administration Dichotomy) เป็นแนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคดั้งเดิม ที่มีมุมมองว่าต้องมีการแยกการเมืองออกจากการบริหารอย่างเด็ดขาด เพื่อทำให้ระบบการบริหารงานของรัฐมีความเป็นอิสระ ปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองอย่างเด็ดขาด และทำให้ข้าราชการประจำสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด[๓]

๒. กรอบการมองที่ว่า การบริหารคือการเมือง (Administration as Politics) เป็น แนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่ไม่เห็นด้วยว่า การบริหารงานของรัฐจะสามารถแยกออกจากการเมืองได้อย่างเด็ดขาด แต่กลับมีมุมมองว่า ระบบบริหารคือระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบการเมือง[๔]

๖.๒ แนวคิดการบริหารแยกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด (The Politics/ Administration Dichotomy)

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแยกจากการเมืองอย่างเด็ดขาดได้ถูกนำเสนอขึ้นมาในยุค ดั้งเดิม ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ คือ ประมาณปี ค.ศ.๑๘๘๗-๑๙๒๖ สาเหตุที่มีการเสนอแนวคิดให้มีการแยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด มีผลสืบเนื่องมาจากในอดีตที่ผ่านมาการบริหารราชการในประเทศต่างๆ ฝ่ายการเมืองมักเข้าไปมีอิทธิพลต่อการบริหารกิจการ งานของหน่วยงานและข้าราชการประจำอย่างมาก จนทำให้ข้าราชการประจำขาดความอิสระใน การทำงานเพราะถูกแทรกแซงจากนักการเมือง มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ เล่นพรรคเล่นพวกกันอย่างมาก จนทำให้การบริหารงานโดยทั่วไปของรัฐไม่ได้มุ่งที่ผลประโยชน์ของประชาชนและ ประเทศชาติเป็นที่ตั้งสภาพการณ์ดังกล่าว ปรากฏขึ้นโดยทั่วไปในประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงศตวรรษที่ ๑๗-๑๙

---

[๓] Wilson, Woodrow. "The Study of Administration" Political Science Quarterly 2 (June 1887) Reprinted in 56 (December 1941).

[๔] Waldo, Dwight. The Administrative state: study of the Political Theory of American Public Administration. New York : The Ronald Press Company, 1948.

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้นักปฏิบัติและนักวิชาการในยุคนั้นพยายามหาทางแก้ไขปัญหาโดยการเสนอแนวคิดให้ "แยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด" (Administration/Politics Dichotomy) เพื่อทำให้ระบบการบริหารงานของรัฐมีความเป็นอิสระ และให้ข้าราชการประจำต้องวางตัวเป็นกลางในทางการเมือง (Political Neutrality) แนวคิดนี้ได้กลายเป็นอุดมการณ์ของข้าราชการในประเทศเยอรมันนับตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๘๗๑ เป็นต้นมาว่า "ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัด และ อุทิศตนให้เป็นเครื่อง มือของรัฐบาลในการบริหารประเทศ" จนถึงปัจจุบันอุดมการณ์นี้ก็ยังมีการยึดถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของข้าราชการ

นอกจากนี้ แม๊กซ์ เวเบอร์ ซึ่งเป็นผู้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการยังได'กล่าวถึงคุณลักษณะของข้าราชการไว้ว่า "เกียรติภูมิของข้าราชการอยู่ที่ความสามารถในการที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดและจริงจัง" ถ้าหากคำสั่งนั้นสอดคล้องกับความเชื่อของตน แต่ถ้าเห็นว่าคำสั่งนั้นมีความผิดพลาด ก็สามารถทัดทานได้ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชายังคงยืนยันในคำสั่งนั้น ข้าราชการก็ต้องยอมรับและปฏิบัติตามนั้น เพราะข้าราชการจำเป็นต้องมีวินัย มิฉะนั้นแล้วระบบราชการซึ่งเป็นกลไกที่ใช้ในการดำเนินกิจการงานของรัฐจะแตกกระจาย ออกเป็นเสี่ยง ๆ ดังนั้น ข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานของรัฐจึงต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยการทำหน้าที่รับเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป๋าหมายที่กำหนดไว้อย่างดีที่สุดแม้จะไม่เห็นด้วยสักเพียงใด หรือใครจะมาเป็นฝ่ายการเมือง (รัฐบาล) ก็ตาม

ในประเทศฝรั่งเศส ผลจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ.๑๗๘๙ ทำให้แนวคิดของอำนาจอธิปไตยเปลี่ยนแปลงไป ข้าราชการถูกเคลื่อนย้ายจากการที่เป็นผู้รับใช้ส่วนตัวของกษัตริย์มาสู่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ ข้าราชการจึงเป็นผู้รับใช้ประชาชน โดยต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้กำหนดขึ้นตามความต้องการของประชาชน อุดมการณ์ของข้าราชการที่เป็นผลมาจากการปฏิวัติฝรั่งเศสและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศในยุโรปส่วนใหญ่ ได้แก่[๕]

๑. รัฐบาลต้องปฏิบัติตนให้เป็นที่ไว้เนื้อเชื่อใจของสาธารณะ โดยการกระทำตนเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

๒. ข้าราชการเป็นผู้รับใช้ประชาชนทั่วไป ไม่ใช่ประชาชนเป็นผู้รับใช้ข้าราชการ

๓. ข้าราชการควรมีค่านิยมเกี่ยวกับความเป็นสาธารณะ โดยทำงานหนัก ซื่อสัตย์ เป็นกลาง ฉลาด จริงใจ มีความยุติธรรม และเป็นที่น่าไว้วางใจ อยู่เหนือการถูกตำหนิ

๔. ข้าราชการต้องเคารพผู้บังคับบัญชา ยอมให้ความคิดส่วนตัวเป็นรอง แต่ถ้ามีความคิดเห็นที่ขัดแย้งไม่สามารถทำตามได้ก็ควรลาออกต่อหน้าสาธารณะชน เพื่อเป็นการแสดงตนเป็นปรปักษ์ต่อนโยบายรัฐบาลอย่างชัดเจน

---

[๕] Caiden, Gerald E. Public Administration (2nded.) California : Palisades Publishers, 1982.

๕. ข้าราชการต้องทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

๖. การแต่งตั้งข้าราชการต้องตั้งอยู่บนหลักคุณธรรมไม่ใช่การใช้สิทธิพิเศษหรือชนชั้น

๗. ข้าราชการควรอยู่ภายใต้กฎหมายต่างๆเช่นเดียวกับประชาชน

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๗ เป็นต้นมา ระบบราชการของประเทศต่างๆ ในยุโรปส่วนใหญ่จึงตังอยู่บนอุดมการณ์และปฏิบัติตามจารีตประเพณีและจรรยาบรรณของข้าราชการดังกล่าวเสมอมา ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปในรูปแบบใด หรือฝ่ายใดจะมาเป็นรัฐบาล ข้าราชการก็ยังคงทำงานเพื่อให้บริการประชาชน และเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้การดำเนิน งานของรัฐบาลเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงัก ข้าราชการทุกคนต้องยึดมั่น ในหลักการปฏิบัติ งานอย่างเที่ยงธรรม ไม่มีความลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการ สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนว่า ระบบราชการทำงานเพื่อผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

ในประเทศอังกฤษนั้น ได้ทำการปฏิรูประบบราชการเมื่อต้นศตวรรษที่ ๑๙ (ค.ศ.๑๘๕๓) โดยได้นำระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลแทน ระบบอุปถัมภ์ (Spoils System) โดยยังให้ยึดถือหลักธรรมเนียมปฏิบัติดั้งเดิมที่ว่า ข้าราชการทุกคน มีสิทธิในทางการเมืองเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปไม่ต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองอย่าง เคร่งครัด แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายการเมืองต้องเคารพในหลักธรรมเนียมปฏิบัติดั้งเดิมที่ "จะไม่ใช้ ข้าราชการเป็นเครื่องมือ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองของตนอย่างเด็ดขาด"[๖]

ประเทศสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่กลางศตวรรษที่๑๙ หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในปี ค.ศ. ๑๘๗๐ มีการนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้ที่ให้การสนับสนุนเข้ามาเป็นข้าราชการประจำโดยไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ มีการเล่น พรรคเล่นพวกเกิดขึ้นโดยทั่วไปในหน่วยงานราชการต่าง ๆ การทุจริตคอรัปชั่นมีสูงมาก ข้าราชการ ไม่สามารถทำงานได้อย่างสุจริต เที่ยงธรรม เพราะต้องทำตามความต้องการของนักการเมือง มิฉะนั้นอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือถูกโยกย้ายเมื่อใดก็ได้ จึงทำให้ประสิทธิภาพการ ทำงานของรัฐตกต่ำอย่างมาก และ ในปี ค.ศ.๑๘๘๑ ประธานาธิบดี การ์ฟิลด์(Garfield) ถูกลอบสังหาร โดยข้าราชการที่ผิดหวังจากการวิ่งเต้นในเรื่องราชการ ประกอบกับในระยะเวลานั้นได้มีนักวิชาการ ชาวอเมริกันหลายท่านได้ไปศึกษาอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในยุโรป จึงมีโอกาสได้เห็นถึงการทำงาน ของระบบราชการที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และตังมั่นอยู่บนหลักคุณธรรม ด้วยสาเหตุดังกล่าว ทำให้บรรดานักวิชาการเหล่านั้น ได้พยายามผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการของประเทศ สหรัฐฯ โดยเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๘๘๓ รัฐสภาสหรัฐฯได้ผ่านกฎหมายสำคัญคือรัฐบัญญัติการปฏิรูป ระบบราชการ (The Civil Service Reform Act) ที่รู้จักกันในนามของกฎหมาย เพนเดลตัน (Pendleton

---

[๖] สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ. สาธารณบริหารศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ ๔. สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓.

Act) หลักการของกฎหมายฉบับนี้ตั้งอยู่บนแนวคิด การปรับปรุงการปฏิบัติงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับการดำเนินงานของภาคธุรกิจเอกชน โดยเน้นให้มีการแยก การเมืองออกจากการบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถทำงานได้ด้วยความเป็นกลาง และตั้งอยู่บนหลักของความสมเหตุสมผล

บุคคลแรกที่ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด คือ วูดโรว์ วิลสัน[๗] โดยก่อนที่จะมาดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดีคนที่ ๒๘ ของประเทศสหรัฐอเมริกา เขาเป็นนักวิชาการที่มีความสามารถสูงมากผู้หนึ่งและได้รับเชิญให้รับตำแหน่งอธิการบดีของ Princeton University (New Jersey) ถึง ๘ ปี เขาได้ เขียนหนังสือขึ้นมาหลายเล่ม เช่น หนังสือ The State (ค.ศ.๑๘๘๗) ตำรากฎหมายมหาชน เปรียบเทียบ (Comparative Law) โดยทำการเปรียบเทียบระบบการบริหารราชการประจำของ ประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law ของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป และผลงานทางด้านการบริหารงานของรัฐ เขาได้เขียนบทความที่ชื่อว่า “The Study of Administration” ขึ้นมาเมื่อปี ค.ศ. ๑๘๘๗ ซึ่งถือว่าเป็นผลงานทางวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ชิ้นแรก ในบทความนี้มีสาระสำคัญพอสรุปได้ คือ “เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพ ควรมีการแยกการบริหารออกจาก การเมืองให้ชัดเจน”

ทั้งนี้เพราะในหลักการแล้ว ฝ่ายการเมืองจะทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ ส่วนฝ่ายบริหารราชการประจำเป็นฝ่ายที่ ทำหน้าที่หลัก คือ การนำนโยบายออกไปปฏิบัติจัดทำให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้นเพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความเป็นอิสระในการ ทำงาน ปลอดจากอิทธิพลของนักการเมือง/พรรคการเมือง และเพื่อให้การบริหารงานของรัฐ สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดด้วยความเที่ยงธรรม โปร่งใสสุจริตจึงต้องมีการ แยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด

นอกจากนี้วูดโรว์ วิลสัน ยังได้เสนอแนวคิดไว้ต่อไปว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับวิธีการนำเอากฎหมายมหาชนออกไปปฏิบัติอย่างมีระบบ วิชาการบริหาร (Science of Administration) เป็นวิชาที่สอนกันได้ และเป็นวิชาที่เพิ่งเกิดใหม่ แยกต่างหากจากวิชาการเมือง (Science of Politics)

ดังนั้น วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ประการหนึ่ง คือ เพื่อผลิตเจ้าหน้าที่รัฐให้มีทักษะ มีความรู้ความสามารถในการค้นคิดหาวิธีการในการทำงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายมาได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อมติมหาชน โดยการนำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ออกไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างสูงสุด ดังนั้น ข้าราชการทุกคนจึงควรต้องผ่านการศึกษาหรือการแกอบรมวิชาด้านการบริหารจากโรงเรียนข้าราชการพลเรือน เพื่อเตรียมตัวที่จะเป็นข้าราชการที่ดี สามารถทำงานได้อย่างถูกต้อง

---

๗ Wilson, Woodrow. "The Study of Administration" Political Science Quarterly 2 (June 1887) Reprinted in 56 (December 1941). : 197-222.

วูดโรว์ วิลสัน ยังเสนอความคิดเห็นไว้อีกว่า ประชาชนเองควรต้องสนใจศึกษาเรียนรู้ เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐด้วย เพื่อจะได้สามารถเป็นผู้คอยถ่วงดุลอำนาจไม่ให้ข้าราชการ นักการเมืองใช้อำนาจรัฐไปในทางที่ฉ้อฉล เกินบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ควรจะเป็น เพราะเป็นหน้าที่ของประชาชนที่ต้องทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างใกล้ชิดด้วย

วูดโรว์ วิลสัน ยังเสนอต่อไปว่า เมื่อแยกการเมืองออกจากการบริหารแล้ว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สังคมต้องสร้างหลักการบริหารทั่วไป (General Theory of Administration) มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน โดยเขาเสนอให้สหรัฐฯ สร้างหลักการบริหารที่ดีขึ้นมาใช้ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นสังคมอเมริกันยังประสบความล้มเหลวในการบริหารงานภาครัฐ เนื่องจากถูก แทรกแซงจากฝ่ายการ เมืองมากเกินไปจึงทำให้เกิดปัญหาตามมา สำหรับวิธีการสร้างหลักการ บริหารทั่วไปที่เหมาะสมกับสังคมของประเทศนั้นให้ใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบ โดยการศึกษาระบบการบริหารราชการของประเทศต่างๆ ที่เห็นว่าดี แล้วนำมาพิจารณาคัดเลือกเฉพาะส่วนที่ เห็นว่าดี เหมาะสมกับสังคมของประเทศมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์การบริหาร จะทำให้ได้หลักการ บริหารที่เหมาะสมกับสังคมมาใช้ได้

วูดโรว วิลสัน ยังแสดงความคิดเห็นว่า ระบบการบริหารของประเทศสหรัฐฯในขณะนั้นยังไม่ได้รับการพัฒนาให้ทัดเทียมกับประเทศเจริญแล้ว ทั้งนี้เพราะที่ผ่านมา สังคมอเมริกันมัวแต่สนใจในเรื่องของการเขียนรัฐธรรมนูญ การส่งเสริมประชาธิปไตยมากกว่าที่จะสนใจเรื่องการ จัดตั้งระบบการบริหารงานของรัฐที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้นยังคิดว่า การมีระบบการบริหารที่เข้มแข็งอาจมาบั่นทอนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยอาจทำให้นักการเมืองไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ ซึ่งวิลสันมีมุมมองว่าเป็นการคิดที่ผิดมาก เพราะประเทศที่เจริญแล้วต้องมีระบบการบริหารงานภายในของรัฐที่ดี นั่นคือ การมีระบบการปกครอง ที่ดี (Good Governance) มีรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่เข็มแข็ง (Strong Executive) และมีระบบราชการที่ตั้งอยู่บนหลักแห่งความสมเหตุสมผล (Rationality) และหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) นั่นคือ การมีระบบราชการที่ทำงานด้วยความโปร่งใส (Transparency) มีภาระความรับผิดชอบต่อ การให้ถูกตรวจสอบได้ (Accountability) มีอิสระในการทำงาน

คำว่า "Governance" หมายถึง องค์รวมของคุณภาพแห่งการใช้อำนาจ (รัฐ) 'หลักการ สำคัญประการแรกของการสร้าง Good Governance คือ Accountability หรือ ความรับผิดชอบต่อการที่จะให้มีการตรวจสอบได้

และ คำว่า "Accountability" หมายถึง ผู้บริหารต้องพร้อมต่อการที่จะถูกตรวจสอบตอบคำถามเรื่องผลประโยชน์และผลกระทบจากการกำกับดูแลกิจการได้

กระบวนการสร้างความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบ (Accountability) ที่สำคัญคือ เรื่องของความโปร่งใส โดยผู้มีส่วนได้เสียต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้เต็มที่ ต้องมีกระบวนการ ตรวจสอบที่มีคุณภาพ จากกลุ่มต่างๆ ในสังคม

การบริหารงานภาครัฐ ผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อองค์การ ต่อสังคม ต่อประชาชน และต่อรัฐสภา ขอบเขตความรับผิดชอบต้องครอบคลุมทุกเรื่อง ไม่ว่าเรื่องเงิน ผลประโยชน์สาธารณะ ความเป็นธรรมในสังคม สิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) จึงต้องมีการสร้างกติกาของสังคมที่มีมาตรฐานถูกต้อง มีระบบการตรวจสอบควบคุมทั้งในทางกฎหมาย และกลไกการควบคุม นอกเหนือกฎหมาย เช่น การควบคุมทางสังคม ทางคุณธรรม ศีลธรรม ที่เข้มแข็งด้วย

วูดโรว์ วิลสัน ได้เสนอให้ต้องมีการปฏิรูประบบราชการให้เป็นรูปธรรม เพราะในขณะนั้นการบริหารงานของรัฐได้ขยายขอบข่ายออกไปอย่างมาก เนื่องจากจำนวนประชาชน เพิ่มขึ้น ประเทศมีปัญหามากขึ้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการพัฒนาระบบการบริหารงานของรัฐที่ ดีขึ้นมารองรับ

ประการสุดท้าย วิลสันยังเสนอความคิดว่า เมื่อแยกการบริหารออกจากการเมืองแล้ว การบริหารงานของรัฐสามารถนำเทคนิคการบริหารของภาคธุรกิจที่เห็นว่าดีเหมาะสมมาปรับใช้กับการบริหารของรัฐได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

แฟรงก์ กูดนาว[๘] มีกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแยกจากการเมืองที่นำเสนอไว้ในหนังสือที่ชื่อ "Politics and Administration" ที่เขียนขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๐๐ โดยมีสาระสำคัญคือ รัฐบาล (Government) มีภาระหน้าที่หลักอยู่สองด้าน คือหน้าที่ทางการเมือง ซึ่งหมายถึงการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นการแสดงซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ อีกหน้าที่หนึ่งคือ การบริหาร หมายถึงการบริหารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ทางการบริหารนั้น เพื่อให้การบริหารงานของรัฐสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการควบคุมของฝ่ายการเมืองมากเกินไป แต่เขาก็ยอมรับ ว่าการดำเนินงานบางอย่างอาจไม่สามารถปลอดจากการควบคุมได้ ถ้าเป็นงานที่มีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย และการนำกฎหมายออกไปปฏิบัติให้บรรลุผล บางครั้งจำเป็นต้องมีการประสานการทำงานร่วมกันกับฝ่ายการเมือง

สำหรับ Leonard D. White[๙] ได้เขียนตำราทางรัฐประศาสนศาสตร์ เล่มแรกขึ้นมาชื่อว่า “The Introduction to the Study of Public Administration” เนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการบริหารและการเมืองนั้นมีแนวคิดไม่แตกต่างไปจากที่ กูดนาวและ วิลสันได้เสนอไว้มากนัก โดยไวท์มีความคิดเห็นว่า ควรแยกการบริหารออกจากการเมือง เพราะการบริหารงานของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการคนและวัตถุดิบต่างๆเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ ดังนั้น การเมืองไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการบริหาร ฝ่ายจัดการควรศึกษาหาหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เพราะการบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง(Fact) ในขณะที่ การเมืองเป็นเรื่องของ ค่านิยม (Value) ซึ่งการอุปมาอุปมัยเรื่อง Fact/Value Dichotomy ให้เข้ากับ Politics/Administration Dichotomy มีผลอย่างมากต่อการค้นหาหลักการบริหารที่เป็นสากลในเวลาต่อมา

---

[๘] Goodnow, Frank J. Politics and Administration New York : The Macmillan Company, 1900.

[๙] White, Leonard D. Introduction to study of Public Administration. ๔th. ed. New York : Macmillan, ๑๙๕๕

นักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่มีแนวคิดสนับสนุนให้มีการแยกการบริหารออกจากการเมือง คือ William F. Willoughby[๑๐] โดยเขามีความคิดเห็นว่า กระบวนการของ รัฐบาลประกอบด้วยภารกิจ ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับการอำนวยการ (Direction) การกำกับดูแล (Supervision) และการควบคุม (Control) ส่วนอีกด้านหนึ่งคือ การปฏิบัติ (Execution) โดยเขาชี้แจงว่า ผู้ที่มีหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติงานราชการคือ ข้าราชการประจำซึ่งมีความแตกต่างกับหน้าที่ ฝ่ายบริหารของรัฐบาล แต่จากการที่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยที่เป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ ออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหารนั้นทำให้เกิดความสับสนระหว่าง หน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นของฝ่ายการเมือง กับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานราชการของข้าราชการประจำ ดังนั้นเขาจึงเสนอให้ฝ่ายปฏิบัติงานราชการเป็นหน้าที่หรืออำนาจฝ่ายที่สี่ของระบบการปกครอง

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปถึงความคิดเห็นของนักวิชาการที่มีความคิดว่า การบริหารต้องแยกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด โดยจะเห็นได้ว่ากรอบการมองของนักวิชาการกลุ่มนี้ต่างมีมุมมองที่คล้ายคลึงกันว่า ระบบราชการ คือ กลไกที่สำคัญของการดำเนินงานของรัฐ โดยระบบราชการจะทำหน้าที่เป็นกลไกในการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติงานที่ต้องทำงานโดยใช้หลักการบริหารจัดการที่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนต้องใช้ทักษะความรู้ ความสามารถ และมีความเป็นกลางในทางการเมือง นั่นคือ ต้องปฏิบัติหน้าที่ โดยปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง

๖.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารคือการเมือง (Administration as Politics)

หลังจากมีความพยายามที่แยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด ตามแนวความคิดของนักวิชาการกลุ่มหนึ่งในยุคแรกแล้ว ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลงได้มีนัก คิดอีกกลุ่มหนึ่งได้วิพากษ์วิจารณ์แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแยกจากการเมืองว่า ในโลกของความเป็นจริง และจากประสบการณ์ที่พบมา เป็นไปไม่ได้ที่จะแยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะระบบบริหารต้องทำหน้าที่เป็นกลไกรองรับภารกิจที่เกิดจากระบบการเมือง นั่นคือต้องทำหน้าที่ในการนำนโยบายสาธารณะที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ และมอบหมายให้ออกไปปฏิบัติจัดทำให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น การบริหารต้องเกี่ยวข้อง กับเรื่องของการเมืองและนโยบายสาธารณะทั้งในทางตรงและทางอ้อม ระบบบริหารจึงเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบการเมือง

ผลงานทางวิชาการที่สนับสนุนแนวความคิดนี้ที่น่าสนใจชิ้นแรก ได้แก่ งานเขียนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหาร ที่รวบรวมโดย Fritz Morstein Marx[๑๑] โดยเขาเป็นบรรณาธิการหนังสือชื่อ “Elements of Public Administration” ในหนังสือนี้ได้ รวบรวมบทความที่เขียนโดยผู้ที่มี

---

[๑๐] Willoughby, William F. Principle of Public Administration. Baltimore : John Hopkins Press, ๑๙๒๗

[๑๑] Riggs, Fred w. Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity. Honolulu: East-West Center Press, ๑๙๖๗. pp. ๒๘-๓๐.

ประสบการณ์เคยไปช่วยงานราชการในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ มาแล้ว ข้อเขียนของนักเขียนเหล่านั้นได้อธิบายไว้ว่าในโลกแห่งความเป็นจริง แล้วนัก บริหารงานของรัฐต้องมีบทบาทเป็นนักการเมืองด้วยในตัว ภาพพจน์ที่ว่าการบริหารแยกออกจาก การเมืองได้นั้น ไม่เป็นความจริง แต่แท้ที่จริงแล้ว การเปลี่ยนแปลงต่างๆที่เกิดขึ้นกับการ บริหารงานในองค์การไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ย่อมต้องมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องพัวพันด้วยเสมอ ดังนั้นในการบริหารงานของรัฐ เรื่องของการกำหนดนโยบายกับการ บริหารเป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกกันได้ การบริหารงานของรัฐจึงเป็นสิ่งที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของ ระบบการเมืองและวัฒนธรรมหนึ่งๆ ดังนั้น สิ่งแวดล้อมทางการเมือง วัฒนธรรม และปัจจัย แวดล้อมอื่น ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของระบบและกระบวนการบริหารงานของรัฐได้เสมอ

นักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่ได้เสนอความคิดเห็นสนับสนุน ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมืองไว้คือ Paul H. Appleby[๑๒] โดยเขาเสนอความ คิดเห็นว่า ในการปกครองบริหารประเทศจะประกอบด้วยกระบวนการต่างๆ ถึงรกระบวนการ เช่น กระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Process) กระบวนการตุลาการ (Judicial Process) กระบวนการเลือกตั้ง (Electoral Process) กระบวนการบริหารและดำเนินงานพรรคการเมือง (Party Maintenance and Operation Process) และกระบวนการทางการบริหาร (Executive Process) ฯลฯ ดังนั้น แอปเปิลบี้จึงมีความเห็นว่า การดำเนินงานในกระบวนการต่าง ๆ เหล่านั้น จะต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แอปเปิลบีจึงไม่เชื่อว่าการบริหารงานของรัฐจะสามารถแยกอกจากกระบวนการทางการเมืองได้ แต่เขากลับมีความเห็นว่าในความจริงแล้ว การบริหารถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง เรื่องของการบริหาร นโยบายสาธารณะ และการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะในทางปฏิบัติทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารล้วนมีส่วนร่วมในการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น การบริหารแยกออกจากการเมืองได้ยาก เนื่องจากการบริหารงานของรัฐต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองและนโยบาย สาธารณะทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง คือ James w. Fesler[๑๓] ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมืองไว้ว่า การบริหารงานของรัฐ เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง ระบบการบริหารงานของรัฐไม่สามารถแยกตนออกจากระบบ การเมืองได้ แต่ตรงกันข้าม นักบริหารงานของรัฐต้องสนใจศึกษาเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเมือง รัฐธรรมนูญ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อให้สามารถปรับระบบการบริหารงานให้สอดคล้องกับระบบการเมืองการปกครอง เช่น ในสังคมประชาธิปไตย แนวทางการบริหารภายใต้ สังคมการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ระบบการบริหารจัดการงานภาครัฐ ต้องเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน การเจรจาต่อรองการ

---

[๑๒] Appleby, Paul. Policy and Administration. Alabama: University of Alabama Press, ๑๙๔๙.

[๑๓] Fesler, James W. , Public Administration: Theory and Practice. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. Inc., ๑๙๘๐.

กระจายอำนาจไปสู่ประชาชนและบุคคลในองค์การเป็นหลักการบริหารในสังคมประชาธิปไตย จะเน้นการใช้อำนาจเผด็จการของผู้บริหารออกคำสั่งควบคุมลงโทษไม่ได้ ดังนั้นในความเป็นจริงแล้ว การบริหารงานของรัฐไม่สามารถแยกออกจาก การเมืองได้

นอกจากนี้ ยังมีความคิดของนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่ง คือ "นักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่/การบริหารรัฐกิจใหม่" หรือ "The New Public Administration Movement"

ซึ่งประกอบด้วย นักรัฐประศาสนศาสตร์ชาวอเมริกันที่เรียกตนเองว่า "กลุ่มคลื่นลูกใหม่" ได้มีการจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นเมื่อเดือน กันยายน ค.ศ.๑๙๖๘ ที่เมืองมิน นาว บรุค (Minnow Brook) มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเรียกการประชุมสัมมนาในครั้งนั้นว่า "การประชุมมีนนาวบรุค/The Minnow Brook Conference" โดยมีเป้าหมาย คือ แสวงหาวิธีการทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะที่สามารถอำนวยประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นสังคมอเมริกันเต็มไปด้วยปัญหาต่างๆ มากมาย เป็นสังคมในยุคหลังการพัฒนาอุตสาหกรรม มีการพัฒนาเครื่องจักรกล เทคโนโลยีระดับสูงขึ้นมาใช้ในการผลิตสินค้า เป็นสังคมที่เต็มไปด้วยความสับสนอลเวงต้องเผชิญกับการทำสงครามเวียดนามและการประท้วงต่อด้านของคนอเมริกัน แต่ในขณะเดียวกันแม้รัฐจะมีการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาจำนวนมาก แต่ก็ไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนและบ้านเมืองได้ เนื่องจากการ ทำงานของหน่วยงานราชการต่างๆ เต็มไปด้วยปัญหาอุปสรรคต่างๆ ประกอบกับในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐ เป็นช่วงระยะเวลาที่ประธานาธิบดี จอห์น เอฟ เคนเนดี (John F. Kennedy) ซึ่งเป็น ประธานาธิบดีที่เป็นคนหนุ่มขึ้นมาเป็นผู้นำประเทศทำให้เกิดความคาดหวังจากประชาชนว่า จะสามารถทำให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ไปในทางที่ดีขึ้น ดังนั้น การตื่นตัวในวงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จึงแสดงออกมาในการประชุมสัมมนามีนนาวบรุค นี้ ผลที่ได้รับจากการประชุมสัมมนาในครั้งนั้นอาจสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้[๑๔]

ดังนั้น การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวมุ่งและวิธีการศึกษาจากการมุ่งเน้นที่การสร้างทฤษฎี องค์ความรู้ต่าง ๆ ขึ้นมาเป็นการพยายามหา แนวทางที่จะทำให้สามารถนำแนวความคิด องค์ความรู้ที่สร้างขึ้นมาไปปรับใช้กับความเป็นจริงให้ได้ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองได้อย่างแท้จริง และนักการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นที่จะต้องหันมาให้ความสนใจในเรื่องที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม ความเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะเรื่องนโยบาย สาธารณะต่างๆ ที่รัฐเป็นผู้กำหนด ต้องมุ่งที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และสังคมเป็นสำคัญ นอกจากนี้ นักบริหารงานของรัฐต้องเลิกวางตัวเป็นกลางในทางการเมือง แต่ต้องหันมาสนใจเรื่องค่านิยม (Value) เรื่องความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) โดยต้องพยายามหาทางช่วยเหลือผู้ที่เสียเปรียบ และผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น เด็กเร่ร่อน

---

[๑๔] Marini, Frank (ed.) Toward a New Public Administration. New York : Chandler Publishing Com pany, 1971.

ผู้พิการ ผู้ยากจน ผู้ชรา ฯลฯ ให้มีโอกาสในการดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ ในสังคมเสมอเหมือนบุคคลกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมด้วย ดังนั้น การที่รัฐกำหนดนโยบายใดๆ ที่เอื้อประโยชน์แก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ละเลยคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม ผู้บริหารงานของรัฐต้องทำหน้าที่เรียกร้องความเป็นธรรมให้กับผู้ที่เสียเปรียบในสังคม ด้วยการเข้าไปกดดันให้มีการปรับ เปลี่ยนนโยบาย หรือกำหนดนโยบายที่สามารถสร้างความเป็นธรรมแก่คนทุกกลุ่มในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน เพราะวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการ คือ การขจัดทุกข์ บำรุงสุขทั้งทางร่างกาย สังคมและจิตใจให้กับประชาชนและพยายามพัฒนาคุณภาพชีวิตเพิ่มพูนโอกาสในชีวิตให้ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นนักบริหารงานของรัฐจึงต้องมีส่วนร่วมในการผลักดันให้มีการกระจายบริการสาธารณะต่าง ๆ ไปให้กับคนในสังคมให้มีโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน

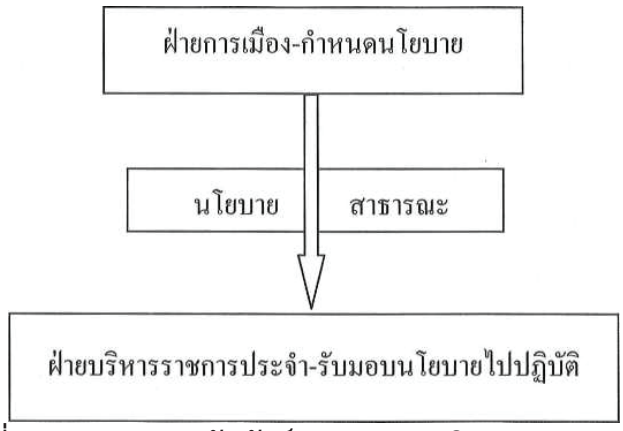
นักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ จึงมีความเห็นว่า การบริหารงานของรัฐยุคใหม่ต้องกำหนดเป้าหมายทางการบริหารเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่งคือ เรื่องของความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) นั่นคือ นอกจากเป้าหมายดั้งเดิมที่ผู้บริหารยุคเก่าคำนึงถึงอย่างมากคือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และการประหยัด (Economy) แล้วควรเพิ่มเรื่องของความเสมอภาคในสังคม (Social Equity) ไปใช้เป็นมาตรฐานการชี้วัดความสำเร็จของการบริหารของรัฐด้วยอีกประการหนึ่ง

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เน้นถึงคือ เรื่องการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ทุกขณะในสังคม โดยนักบริหารงานของรัฐต้องเป็นฝ่ายริเริ่มให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างการบริหาร วิธีการทำงาน กฎเกณฑ์ตลอดจนนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่เห็นว่าจะเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม หรือการดำเนินการ แก้ไขปัญหาต่างๆ ให้ได้อย่างรวดเร็วตอบสนองความต้องการของสังคมได้ดีขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการเปิดโอกาสให้คนที่ทำงานในองค์การคือ ข้าราชการและประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมใน การแสดงความคิดเห็นหรือร่วมกำหนดนโยบาย มาตรการต่าง ๆ ด้วยเพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศ แห่งความเป็นประชาธิปไตยในการทำงานให้เกิดขึ้น

จากกรอบการคิดของนักวิชาการทั้ง ๒ กลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ถ้าจะพิจารณาว่ากรอบการคิดของฝ่ายใดน่าจะถูกต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงนั้นอาจนำมาพิจารณาได้ ดังนี้

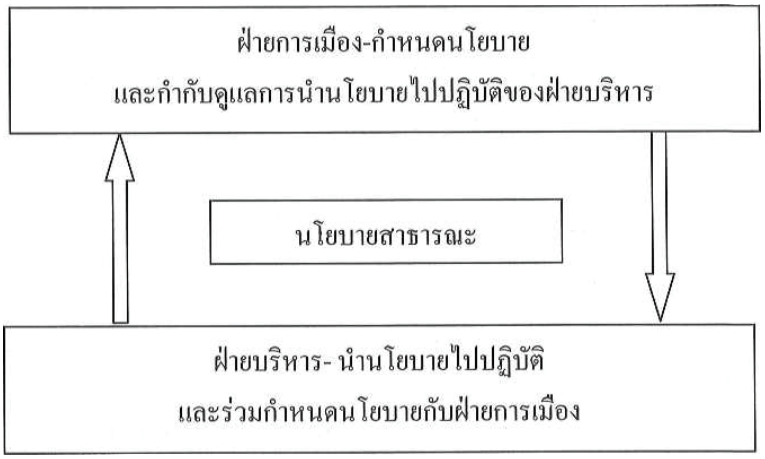
ถ้าพิจารณาจากแนวคิดของนักวิชาการที่มีมุมมองว่า “ต้องแยกการบริหารออกจาการเมืองอย่างเด็ดขาด” (Politics/Administration Dichotomy) ในกรณีฝ่ายการเมองจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายโดยทำหน้าที่เป็นผู้สร้างนโยบายสาธารณะต่างๆ ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศในด้านต่าง ๆ ส่วนฝ่ายบริหารงานประจำ (ข้าราชการประจำ) จะมีภาระหน้าที่หลักคือ เป็นผู้มีหน้าที่รับเอานโยบายต่าง ๆ ที่ฝ่ายการเมืองกำหนดและมอบหมายให้ออกไปปฏิบัติจัดทำให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีนี้แม้จะมีการ กำหนดบทบาทภาระหน้าที่และอำนาจหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายแยกออกจากกัน แต่สิ่งที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ในการทำหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย คือ ตัวนโยบายสาธารณะ โดยความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายจะเป็น

ลักษณะเป็นแนวตั้ง(Vertical) แบบบนลงล่าง(Top-Down) นั่นคือ ฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กำหนดและส่งมอบนโยบายต่างๆ ลงไปให้ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการ ประจำเพื่อนำไปปฏิบัติจัดทำให้บรรลุผลต่อไป ดังแสดงในแผนภาพที่ ๖.๑



แผนภาพที่ ๖.๑ แสดงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง ตามแนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง

สำหรับแนวความคิดของนักวิชาการกลุ่มที่มีกรอบการคิดว่า การบริหารไม่สามารถแยกออกจากการเมืองได้อย่างเด็ดขาด แต่การบริหารคือการเมือง (Administration as Politics) นั้น เห็นว่าในการปกครองบริหารกิจการงานของรัฐทั้งสองฝ่ายต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันทำงานร่วมกัน โดยฝ่ายการเมืองไม่ได้เป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายเท่านั้นแต่ยังมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปกำกับดูแล การนำนโยบายไปปฏิบัติของฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำด้วย ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เพียงรับนโยบายที่ฝ่าย การเมืองกำหนดไปปฏิบัติจัดทำเท่านั้น แต่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างๆ ได้โดยอาศัยความรอบรู้ ความชำนาญงาน ประสบการณ์ ข้อมูลความลับต่าง ๆ ที่ได้รับจาก ประสบการณ์ในการทำงานมาอย่างต่อเนื่องยาวนานยาวนานกว่าฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้ที่เข้าออกจาก ตำแหน่งตามวิถีทางทางการเมือง จึงไม่มีความรอบรู้ในงานนั้น ๆ ได้ลึกซึ้งเท่าข้าราชการประจำ แต่การกำหนดนโยบายที่ดีมีความจำเป็นที่ต้องมีข้อมูลอย่างเพียงพอก่อน ดังนั้น การเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของข้าราชการประจำ จึงเป็นในลักษณะของการให้ข้อมูล ช่วยเหลือให้ความคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อฝ่ายการเมือง เพื่อให้ฝ่ายการเมืองสามารถกำหนด นโยบายที่ดี มีความเหมาะสม ไม่มีปัญหาในการนำไปปฏิบัติจัดทำและส่งผลดีต่อสาธารณะ ประโยชน์โดยรวมอย่างแท้จริง แต่การเข้าไปเกี่ยวข้องกับอีกฝ่ายหนึ่งควรทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และต้องทำเพื่อผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ตามแนวคิดนี้ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ) จึงมีลักษณะเป็นแนวดิ่งที่มีทั้งจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Top-Down) และจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (Bottom-Up) ดังปรากฏในแผนภาพที่ ๖.๒



แผนภาพที่ ๖.๒ แสดงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง ตามแนวคิดของการบริหารคือการเมือง

จากกรอบการมองความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองของนักวิชาการทั้งสองกลุ่ม จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะยึดถือกรอบการมองของกลุ่มใดก็ตาม สิ่งที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างสองฝ่าย คือ พวนโยบายสาธารณะ ดังนั้น จึงทำให้นักวิชาการทางรัฐศาสตร์มีความคิดว่า การเมืองคือเรื่องของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ[๑๕], ส่วนนักรัฐประศาสนศาสตร์ก็มีความคิดเช่นเดียวกันว่า การบริหารรัฐกิจ คือ เรื่องของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนั้น จะเห็นว่า การ ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ จึงเป็นจุดร่วมของการศึกษาของทั้งสองวิชา ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างวิชารัฐศาสตร์และวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ได้เป็นอย่างมาก

ที่กล่าวมาเป็นกรอบการมองของนักวิชาการสองกลุ่มที่มีมุมมองที่แตกต่างกัน ดังนั้นสิ่งที่น่าพิจารณาต่อไป คือ กรอบการมองของกลุ่มใดน่าจะมีความเป็นไปได้ และสอดคล้องกับ ข้อเท็จจริงมากกว่ากัน

ถ้าพิจารณาประเด็นที่ว่า ถ้ามีแยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาดและ กำหนดให้ข้าราชการประจำต้องวางตัวเป็นกลางในทางการเมืองอย่างเคร่งครัด ไม่ยุ่งเกี่ยวกับ การเมืองเพื่อให้มีความอิสระในการทำงานอย่างเต็มที่ ในกรณีนี้จะทำให้ข้าราชการประจำสามารถ ทำงานโดยมุ่งที่ผลประโยชน์ของทางราชการและประชาชนได้อย่างแท้จริง ไม่ต้องทำงานเพื่อรับ ใช้นักการเมืองแนวคิดและหลักการดังกล่าวถือว่าดีมาก แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ค่อนข้างยาก โดยเฉพาะในสังคมที่ยังไม่พัฒนาหรือสังคมที่อยู่ในระหว่างการเปลี่ยนผ่านจากสังคมแบบดั้งเดิมไปเป็นสังคมที่พัฒนาแล้ว

---

[๑๕] Lindblom, Charles E. The Policy Making Process. Englewood Cliffs, N.J. : Printice-Hall. Inc., ๑๙๖๘.

อย่างไรก็ตามหลักการนี้ก็ได้ถูกนำมากำหนดเป็นข้อกฎหมายในหลายๆ ประเทศเพื่อให้ข้าราชการประจำต้องยึดถือ หลักแห่งความเป็นกลางทางการเมือง ไม่แกใฝ่ฝ่ายใด อาทิ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการออกกฎหมายแฮซ (The Hatch Political Activities Act ๑๙๓๙) ที่มีผล ใช้ครอบคลุมไปถึงระดับมลรัฐและท้องถิ่น และในบางมลรัฐมีการออกกฎหมายของตนเองที่เรียกว่า (Little Hatch Act) มาบังคับใช้ด้วย ในกฎหมายนี้ได้กำหนดสิทธิของข้าราชการไว้ ดังนี้

๑. ห้ามไม่ให้ใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการหรือใช้อิทธิพลเพื่อประโยชน์ในการแทรกแซงหรือสร้างผลกระทบต่อผลการเลือกตั้ง

๒. ห้ามไม่ให้บังคับขู่เข็ญไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อข้าราชการคนใดคนหนึ่งในการอุดหนุนสิ่งที่มีค่าแก่บุคคลพรรคการเมือง หรือองค์กรใดๆ เพื่อเป้าหมายทาง การเมือง

๓. ห้ามไม่ให้มีส่วนในการจัดการ หรือรณรงค์ทางการเมือง

นอกจากนี้ ยังมีข้อห้ามไม่ให้ข้าราชการวิจารณ์นโยบายรัฐบาล ห้ามไม่ให้มีส่วนร่วมในการรณรงค์ทางการเมือง เช่น การโฆษณาประชาสัมพันธ์ เป็นผู้จัดการหาเสียง ใส่เครื่องหมายในการหาเสียง ไม่ว่าจะเป็น เสื้อยืด หมวก กระดุม หรือ ติดประกาศแผ่นป้ายหาเสียงในบ้าน หรือ รถยนต์ เป็นต้น

แต่สำหรับข้าราชการระดับมลรัฐและท้องถิ่นที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ทางคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) ได้ทำการแก้ไขกฎหมายแฮซ เมื่อ ปี ค.ศ.๑๙๗๕ ให้สิทธิแก่ข้าราชการมลรัฐและท้องถิ่นไว้ เพื่อเป็นการผ่อนคลายระเบียบแบบแผนดั้งเดิมลงบ้าง โดยให้สิทธิแก่ข้าราชการระดับมลรัฐและท้องถิ่นสามารถกระทำกิจกรรมต่อไปนี้ได้

๑. อาจแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตังใน ตำแหน่งทางการเมืองได้

๒. อาจมีส่วนร่วมในการจัดการหรือรณรงค์หาเสียงเลือกตังทางการเมืองได้อย่างเต็มที่

๓. อาจเป็นผู้สมัครรับเลือกตังสำหรับหน่วยงานของพรรคการเมือง เช่น คณะกรรมการระดับชาติของพรรคการเมืองได้

จะเห็นได้ว่า ความเป็นกลางของข้าราชการที่กฎหมายกำหนดไว้ในอดีตค่อนข้างเคร่งครัด แต่ก็ได้มีการยอมผ่อนคลายให้ข้าราชการมีสิทธิทางการเมืองมากขึ้นในระดับหนึ่ง

แต่สำหรับประเทศไทย ได้มีการออกกฎหมายและระเบียบต่างๆที่เกี่ยวกับสิทธิในทางการเมืองของข้าราชการไว้ว่า

๑. ข้าราชการต้องมีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มที่ไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะมาเป็นรัฐบาล

๒. ข้าราชการจะมีความนิยมหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดก็ได้รวมทั้งสามารถทำ กิจกรรมต่างๆในทางการเมือง เช่น ร่วมประชุมพรรคการเมือง ได้แต่ทั้งนี้ต้องกระทำ การเป็นส่วนตัวเท่านั้น และต้องไม่ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง

๓. แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง ต้องทำงานตาม นโยบายรัฐบาล ข้าราชการประจำต้องไม่ใช้สถานที่ราชการทำงานเกี่ยวกับการดำเนิน กิจกรรมทางการเมือง ต้องไม่วิพากษ์วิจารณ์ทั้งในทางที่คัดค้านหรือสนับสนุนการ กระทำของรัฐบาลให้ประชาชนฟัง ต้องไม่ประดับเครื่องหมายพรรคการเมืองในขณะที่สวมใส่เครื่องแบบราชการ ไม่โฆษณาหาเสียงหรือแสดงการสนับสนุนพรรค การเมืองใดอย่างเปิดเผยในขณะปฏิบัติหน้าที่ราชการ

๔. ต้องไม่บังคับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือประชาชน ไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมให้มีความนิยม หรือเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และต้องไม่กระทำการใดๆที่เป็นการให้ คุณให้โทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

จากสิทธิที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ จะเห็นว่าแนวโน้มของการให้สิทธิแก่ข้าราชการในประเทศต่างๆ ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้นั้น มักจำกัดให้กระทำได้เฉพาะเป็นการส่วนตัวเท่านั้น และต้องทำนอกเวลาราชการ ห้ามใช้อำนาจรัฐ สถานที่ราชการกระทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองเด็ดขาด

ถ้าพิจารณาโดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงแล้ว การที่กำหนดให้ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางในขณะปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่สามารถเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ทำกิจกรรม ทางการเมืองในเวลานอกราชการได้ ในทางปฏิบัติจริงๆ คงเป็นสิ่งที่ยากมากที่จะกระทำได้ ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะแยกจากได้อย่างแท้จริง

นอกจากความยากต่อการวางตัวเป็นกลางในทางการเมืองอย่างเคร่งครัดของข้าราชการแล้ว อีกประเด็นหนึ่งที่น่าจะนำมาพิจารณา เพื่อตัดสินว่าการบริหารสามารถแยกจากการเมืองได้หรือไม่ คือเรื่องของโครงสร้าง และบทบาท อำนาจหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย

๖.๔ โครงสร้างและบทบาท อำนาจหน้าที่ของระบบการเมืองและระบบบริหาร

โครงสร้างและบทบาท อำนาจหน้าที่ของระบบการเมืองและระบบบริหารโดยหลักการ แล้ว บทบาท อำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมือง คือ

๑. กำหนดนโยบายสาธารณะ

๒. จัดสรรทรัพยากรบริหารอย่างเหมาะสม

๓. กำกับ ควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารงานประจำ

๔. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน

สำหรับฝ่ายบริหารงานประจำนั้น มีบทบาทอำนาจหน้าที่หลัก คือ

๑. สร้างหลักการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

๒. ร่วมกำหนดนโยบายกับฝ่ายการเมือง และ

๓. นำนโยบายออกไปปฏิบัติจัดทำให้บรรลุผลสำเร็จ[๑๖]

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารงานประจำและฝ่ายการเมือง การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยภาระหน้าที่หลักถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายการเมืองต้องกระทำ การกำหนด นโยบายสาธารณะนั้นหมายถึงการที่รัฐบาลตัดสินใจว่าจะกระทำ หรือไม่กระทำสิ่งใดอย่างไร โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน และสังคมของประเทศชาติเป็นเป้าหมาย แต่การที่นโยบายต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นมา จะมีความถูกต้องเหมาะสม สามารถตอบสนองความต้องการ ของประชาชนหรือใช้แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เผชิญอยู่ได้อย่างแท้จริง และสามารถนำไปปฏิบัติได้ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดได้นั้น สิ่งสำคัญที่ฝ่ายการเมือง (ผู้กำหนดนโยบาย) ต้องมีคือ ข้อมูลที่ เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะกำหนดเป็นนโยบายนั้น ๆ โดยต้องมีข้อมูลที่ถูกต้อง ตรงกับข้อเท็จจริง และ ต้องมีข้อมูลมากพอที่จะนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายนั้นได้ นอกจากนี้ ก่อนที่จะตัดสินในนโยบายใด ๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ของนโยบาย อย่างรอบคอบ ต้องมีผลิตผลหลัก (Pilot Product) เพื่อใช้ประเมินผลที่ได้รับ คำนึงถึงวิธีการที่จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ กลุ่ม เช่น ประชาชน ข้าราชการในภูมิภาค ท้องถิ่น มีโอกาสร่วมคิด ร่วมถกเถียงปัญหา ร่วมตัดสินใจ ไม่ใช่ผู้มีอำนาจที่เป็นฝ่ายการเมืองเป็นผู้คิดเอง ตัดสินใจเองทั้งหมด โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงผลลัพธ์สุดท้ายว่าจะเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพราะเรื่องของการกำหนดนโยบาย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างเป็นธรรม เป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลทุกประเทศต้องกระทำ

---

[๑๖] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. "การเมืองกับการบริหาร". วรสารพัฒนบริหารศาสตร์. ปีที่ ๓๖ ฉบับที่ ๑. มกราคม-มีนาคม, ๒๕๓๙.

แต่ประสิทธิภาพของการกำหนดนโยบายของรัฐบาลสามารถพิจารณาได้จากวิธีการ จัดสรรทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่ว่าสามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนโดยรวมหรือไม่ มีความคุ้มค่าแค่ไหน เพียงใด ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงควรเป็นเรื่องของสาธารณะรัฐบาล หรือฝ่ายการเมืองไม่สามารถทราบทุเรื่องทุกอย่าง คิดถูกคิดได้ทุกเรื่อง การผูกขาดอำนาจในการคิดตัดสินใจในนโยบายไว้ที่คนคนเดียวหรือกลุ่มเดียวคือฝ่ายการเมืองจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะไม่ควรผูกขาดอำนาจเด็ดขาดไว้ที่ฝ่ายการเมืองเพียงฝ่ายเดียว ข้าราชการประจำควรมีส่วนร่วมในการให้ข่าวสารข้อมูล ให้ความคิดเห็นแก่ฝ่ายการเมืองเพื่อใช้ประกอบการกำหนดนโยบายได้ด้วย เพราะข้าราชการประจำเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในงานที่ทำต่อสู้กับสิ่งต่าง ๆ มายาวนาน เป็นคลังความรู้และประสบการณ์ในด้านนั้น ๆ มาอย่างดี เนื่องจากข้าราชการระดับสูงเป็นผู้ที่ได้ทำงานนั้น ๆ มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน จึงสามารถรู้เห็นทั้งข้อดี ข้อเสีย ปัญหา และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานนั้น ๆ ได้ดีกว่านักการเมือง ซึ่งจะเป็นผู้ที่ต้องเข้าออกตามวิถีทางทางการเมือง ดังนั้นข้อมูล ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะของข้าราชการหรือ ผู้บริหารงานประจำ และผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น และเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการใช้ เป็นทางเลือกสำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะ[๑๗]

สำหรับบทบาทภาระหน้าที่หลักของฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ) คือ มีหน้าที่ในการนำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองมอบหมายให้ไปปฏิบัติจัดทำ เพราะระบบราชการคือกลไกสำคัญของ ระบบการเมือง ถ้าไม่มีระบบบริหารงานประจำแล้วแม้รัฐบาลจะกำหนดนโยบายออกมาดีเพียงไร ก็จะไม่สามารถเกิดผลสำเร็จตามที่ต้องการได้เลย ดังนั้นฝ่ายบริหารราชการประจำจึงมีบทบาท สำคัญอย่างมากต่อความมั่นคงของรัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) เพราะถ้าหากฝ่ายบริหารงาน (ข้าราชการ) ประจำสามารถนำนโยบายที่ฝ่ายการเมือง (รัฐบาล) กำหนดไว้ และมอบหมายให้ ออกไปปฏิบัติจัดทำอย่างเต็มความสามารถและประสบความสำเร็จอย่างดี ประชาชนย่อมเกิดความ พึงพอใจในผลงานของรัฐบาล ในทางตรงกันข้าม ถ้าฝ่ายบริหารงาน (ข้าราชการ) ประจำประสบความล้มเหลวในการดำเนินนโยบาย ประชาชนย่อมไม่พอใจรัฐบาลที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหา หรือไม่สามารถปฏิบัติได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความนิยม ในรัฐบาล และการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้ เพราะฉะนั้นบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติของฝ่าย บริหารงาน (ข้าราชการ) ประจำจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อความอยู่รอดหรือความมั่นคงของ รัฐบาลโดยเฉพาะนโยบายสำคัญ ๆ ที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

---

[๑๗] Riggs, Fred w. Administration in Development Countries: A Theory of Prismatic Society Boston : Houghton Mifflin, 1964.

ด้วยสาเหตุที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ฝ่ายการเมือง (รัฐบาล) ในฐานะที่เป็นผู้มีบทบาทในการกำกับควบคุม ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ) จึงต้องทำหน้าที่นี้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า นโยบายต่าง ๆ จะถูกนำไปปฏิบัติจัดทำให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ถ้าหากมีหน่วยงานใด หรือข้าราชการคนใด ไม่ยอมหรือไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้ ฝ่ายการเมือง (รัฐบาล) จึงตองมีอำนาจ ในการสั่งให้มีการสับเปลี่ยนโยกย้ายบุคคลนั้นออกไป และพิจารณาผู้ที่เห็นว่าสามารถทำงาน สนองนโยบายได้ดีกว่ามาปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปตามหลักแห่งการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ข้าราชการประจำระดับสูงต้องรับผิดชอบต่อนักการเมือง (รัฐบาล) และนักการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจในการกำกับ ดูแลของฝ่ายการเมืองอาจนำมาซึ่งปัญหาการก้าวก่ายบทบาทอำนาจหน้าที่ต่อฝ่ายบริหารราชการประจำได้ ถ้าไม่มีการเคารพในกฎเกณฑ์กติกาหรือขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเคร่งครัดแล้ว การก้าวล้ำเข้าไปในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารจะเกิดขึ้นได้ โดยนักการเมืองอาจส่งคนของตนเข้าไปทำงาน และเข้าไปกำกับสั่งการให้กระทำการต่างๆ ตามที่ต้องการได้ ทั้งนี้เพราะการตัดสินใจทางการเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจ โดยมีกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ เป็นสิ่งกำกับ แต่การตัดสินใจมักไม่ค่อยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ และมีปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความเป็นพวกพ้อง ญาติพี่น้องบริวาร การสร้างภาพ การแสวงหาผลประโยชน์ การหาคะแนนนิยม ฯลฯ เข้ามาเป็นตัวแทรกจนทำให้ความถูกต้องเหมาะสมถูกละเลย

ดังนั้น ปัญหาการแทรกแซง ก้าวก่ายในบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารนั้นจึงเกิดจากการไม่เข้าใจ หรือไม่สนใจว่าในความถูกต้องเหมาะสมแล้ว ความสัมพันธ์ที่ถูกต้องเหมาะสมระหว่างฝ่ายการเมือง (ฝ่ายนโยบาย) และฝ่ายบริหารราชการประจำ (ฝ่ายปฏิบัติ) คืออย่างไร

ในส่วนของฝ่ายการเมืองในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด มีอำนาจตัดสินใจในนโยบาย ระดับสูงถ้าขาดวุฒิภาวะในการใช้อำนาจ หรือขาดศีลธรรม คุณธรรมไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจแล้วย่อมเกิดปัญหาตามมาได้ ดังนั้นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่าย การเมืองที่ถูกต้องแล้ว ฝ่ายการเมือง (รัฐบาล) ควรทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการดำเนินงาน อย่างกว้างๆ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน หลังจากนั้นต้องจัดทรัพยากรสนับสนุนให้เกิดการ ปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง และจัดให้มีการประเมินการทำงานเพื่อหาข้อบก พร่องที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปแก้ไข แต่ไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายในภาคปฏิบัติ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การประมูลงาน หรือ การใช้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง ต้องพิจารณาจากความรู้ความสามารถ ความคิดในเชิงการบริหารจัดการปกครองบังคับบัญชา ทักษะ ผลงาน วุฒิภาวะและ ผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นหลัก ไม่ใช่คำนึงถึง การวิ่งเต้น พรรคพวก เพื่อน พ้อง ญาติพี่น้อง และผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นเกณฑ์

ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำ (ฝ่ายปฏิบัติ) มีบทบาทหน้าที่หลัก คือ การสนองนโยบายอย่างเหมาะสม ต้องรู้จักวางตัวอย่างมีศักดิศรี เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องชอบธรรม วางตนให้เป็นแบบอย่าง (Role Model) ที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ถูกต้องเหมาะสม ทั้งนี้เพราะข้าราชการระดับปลัดกระทรวง อธิบดีเป็นข้าราชการประจำระดับสูงที่มีฐานะเป็นจุดเชื่อมระหว่างฝ่าย ๑ ข้าราชการประจำกับ ๑ ข้าราชการฝ่ายการเมือง จำเป็นต้องพิจารณาหาความพอดีในการประพฤติปฏิบัติตนอย่างมีศักดิศรี เป็นที่น่าเชื่อถือ เคารพยกย่องยอมรับนับถือของข้าราชการในกระทรวง กรม นอกจากนี้ ต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม ศีลธรรม ไม่ใช่ยอมเป็นทาสรับใช้นักการเมืองทุกอย่าง เพื่อความอยู่รอดและก้าวหน้าของตนเอง อย่างไร้ศักดิศรีโดยไม่'คำนึงถึงความเสียหายของประชาชน สังคม และประเทศชาติ แต่ใน ขณะเดียวกัน ข้าราชการประจำในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐบาลจะต้องเป็นผู้ที่มีสัมมาคารวะ ต้อง ให้การยอมรับในบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมือง (รัฐบาล) ไม่วางตัวเป็นปฏิปักษ์ ต่อต้าน ไม่รับนโยบาย ไม่ร่วมมือ ไม่รายงานความก้าวหน้าให้ทราบ ซึ่งลักษณะดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการ ไม่ถูกต้องเช่นกัน

จากบทบาท อำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารที่กล่าวมาข้างต้น อาจพิจารณาได้ว่า ในความเป็นจริงแล้ว การทำงานของฝ่ายข้าราชการการเมืองและฝ่ายบริหารราชการประจำนั้นไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะในการปกครองบริหารราชการแผ่นดินต้องอาศัยบุคลากรทั้ง ๒ ฝ่ายที่จะต้องร่วมรับผิดชอบในการบริหารกิจการงานของรัฐโดยรวม ดังนั้นสัมพันธ์ภาพที่สมดุลระหว่างสองฝ่ายจึงมีผลอย่างมากต่อการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารกิจการงานของบ้านเมือง

สำหรับในประเทศที่พัฒนาแล้ว ระบบการบริหารจัดการประเทศมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองมีลักษณะความเป็นสถาบันการเมือง มีความเข้มแข็ง นักการเมืองมีคุณภาพ ภาคราชการประจำมีจิตสำนึกที่ถูกต้อง รู้จักการวางตนอย่างเหมาะสม มีทักษะความรู้ความสามารถสูง ทำให้บทบาทของทั้งสองฝ่ายที่มีต่อการจัดการประเทศอยู่ในสภาพที่มีสัดส่วนสมดุลกลมกลืนและสอดคล้องกันอย่างดี โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศเป็นเป้าหมายร่วม ส่งผลให้การทำงานของแต่ละฝ่ายอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตน เคารพในสิทธิอำนาจของอีกฝ่าย ไม่ก้าวละเมิดเข้าไปในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอีกฝ่าย

แต่ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองมักอยู่ในระดับสูง การแทรกแซงในบทบาทอำนาจหน้าที่ของสองฝ่ายอาจเกิดได้ ทั้งกรณีที่ฝ่าย บริหารแทรกแซงฝ่ายการเมือง เนื่องจากสถาบันการเมืองอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ ไม่มีลักษณะของ ความเป็นสถาบันในทางการเมือง นักการเมืองไม่มีคุณภาพ ทำให้ข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ที่มี ความรู้ความสามารถ มีการศึกษาที่ดีกว่า สามารถเข้าไปครอบงำฝ่ายการเมืองได้อย่างมากจนทำให้ ฝ่ายข้าราชการประจำมีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างมาก และจะมีความรุนแรง มากขึ้นถ้าข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งในทางการเมืองได้ในขณะเดียวกัน ในทางตรง ข้ามถ้าสังคมของประเทศนั้นมีการพัฒนาการเมืองพอสมควร จะส่งผลทำให้พรรคการเมืองมีความ แข็งแกร่งขึ้นและมีบทบาท

ทางการเมืองมากจน ทำให้ฝ่ายการเมืองผูกขาดอำนาจมากเกินไปแล้ว ย่อมส่งผลให้ระบบราชการอ่อนแอ ด้อยความสามารถไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้จนทำให้ฝ่าย การเมืองเข้ามาแทรกแซงหรือก้าวก่ายการทำงานของข้าราชการประจำ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ ในทางราชการซึ่งนักการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย การก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ของสองฝ่ายจึงเกิดขึ้นได้เสมอ

สำหรับประเทศไทยปัญหาการแทรกแซงก้าวก่ายในบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองเกิดขึ้นมาโดยตลอด นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ มาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๕๑) ถ้าจะพิจารณาถึงสาเหตุแล้วมีอยู่หลายประการซึ่ง อาจกล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

๑. ภาคการเมืองอ่อนแอ เป็นสภาพการณ์ที่เกิดในอดีต เนื่องระบบการเมืองอ่อนแอ รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค ขาดทั้งความเป็นเอกภาพ เสถียรภาพและความต่อเนื่อง นักการเมืองในอดีตเป็นผู้ที่ยังมีการศึกษาในระดับไม่สูง จึงขาดทักษะ ความรู้ความสามารถในการคิด ตัดสินใจหรือมีความรอบรู้ในทางการบริหารอย่างดีพอ จึงต้องพึ่งพิงข้าราชการประจำที่เป็นผู้ที่มีการศึกษาสูงมีทักษะความรอบรู้ในเทคนิคและวิชาการมากกว่า เป็นผู้ทำหน้าที่คิดวางแผนงานโครงการต่างๆให้ทุกอย่างจึงถูกคิด ตัดสินใจและกลั่นกลองมาจากข้าราชการประจำทั้งสิ้น

๒. ภาคข้าราชการประจำ เป็นฝ่ายที่มีความเข้มแข็งเนื่องจากเป็นผู้ที่มีทั้งการศึกษาความรู้ ความชำนาญในเนื้องาน เนื่องจากมีประสบการณ์การทำงานมาเป็นเวลายาวนานนับสิบ ๆ ปีจึงใช้ ความเข้มแข็งไปในทิศทางที่ขาดการควบคุมอย่างถูกต้องเหมาะสมและขาดความรับผิดชอบในระดับที่ควรจะเป็นจนถึงขั้นที่เรียกว่าครอบงำฝ่ายการเมืองอย่างสิ้นเชิง ส่งผลให้ ข้าราชการประจำระดับสูงเป็นผู้ที่มีอำนาจอย่างเด็ดขาด ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะใน ช่วงเวลาที่ประเทศไทยปกครองโดยรัฐบาลทหาร ข้าราชการระดับสูงที่มีการศึกษาสูง มีความรู้ ประสบการณ์มากที่เรียกว่า เทคโนแครต (Technocrat) มีบทบาทสูงมาก

จนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.๒๕๓๑-๒๕๓๓) เทคโนแครตเริ่มถูกลดบทบาทลงไปเรื่อย ๆ จนถึงยุคของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ.๒๕๔๔-๒๕๔๘) ภาคราชการหมดความสำคัญไปอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากรัฐบาลนี้ประกอบด้วยนักธุรกิจกลุ่ม VI ขนาดใหญ่ซึ่งเป็นผู้ที่มีทั้งเงินทุน ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารงานมาอย่างมาก นักการเมืองเหล่านั้นจึงสามารถทำหน้าที่ในการคิด ตัดสินใจในนโยบายสาธารณะได้ด้วยตนเองไม่ต้องพึ่งพิงข้าราชการประจำ ประกอบกับ เทคโนแครตที่เก่งๆ มีความเป็นตัวเองสูง ไม่สามารถทนอยู่ในระบบราชการได้ ทำให้ไม่มีข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถและมีความกล้าที่จะออกมาต่อต้านคัดค้านนโยบายที่ไม่ ถูกต้องเหมาะสม เพราะถ้าทำจะมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกถอดถอนโยกย้าย

๓. สาเหตุที่ทำให้เกิดการแทรกแซงก้าวก่ายบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่าง ฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การขาดจิตสำนึกในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ไม่ว่าฝ่ายข้าราชการการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำก็ตาม ในปัจจุบันขาดคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ จึงทำให้สามารถกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม ไม่สอดคล้องกับความรู้สึกของประชาชน ความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนจึง เป็นเพียงผลพลอยได้มากกว่าเป็นผลลัพธ์ที่คาดหวังและต้องการโดยตรง ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติ หน้าที่ของข้าราชการไม่ใช่เป็นเรื่องของการสั่งสมความรู้ความชำนาญ ตลอดจนเทคนิควิธีการ ทำงานในหน้าที่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ต้องเป็นผู้ที่มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมต้องมุ่งมั่นทำงาน เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ และต้องแสดงจุดยืนที่เด่นชัดด้วยการประพฤติปฏิบัติตนในฐานะเป็น ตัวแทนดูแลผลประโยชน์ของประชาชนและสังคม ต่อสู้เพื่อความถูกต้องชอบธรรม

๔. ข้าราชการประจำอยู่ในสภาพที่ไร้อุดมการณ์ คำว่า “อุดมการณ์” เป็นระบบความคิดที่มีผลผลักดันให้เกิดพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของมนุษย์ หรือเป็นตัวเชื่อมความคิดกับความจริงเข้าด้วยกัน อุดมการณ์ของข้าราชการจึงหมายถึง แบบแผนของความคิดความเชื่อที่มีคุณลักษณะที่พึงเป็นของข้าราชการ และถือเป็นปทัสถานที่ข้าราชการทุกคนควรยึดถือปฏิบัติ ซึ่งความคิด ความเชื่อเหล่านี้จะถูกผลักดันออกมาในรูปของพฤติกรรมหรือการกระทำของแต่ละคนว่า เป็นสิ่งที่ดี ถูกต้อง เป็นที่ยอมรับหรือไม่ สำหรับอุดมการณ์ของข้าราชการไทยในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าอยู่ในสภาพที่ไร้อุดมการณ์ คือ ไม่เคยคิดที่จะทำงานเพื่อรับใช้สถาบันใดหรือใครนอกจากผลประโยชน์ ของตัวเอง ซึ่งมีความแตกต่างจากอดีตอย่างมาก โดยเฉพาะข้าราชการในสมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันทางการปกครองที่มีอำนาจสูงสุดทั้งทางการปกครองและการบริหารรัฐ อุดมการณ์ของข้าราชการคือ การทำงานเพื่อรับใช้ พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงมีฐานะเป็นรัฐโดยพระองค์เองและทรงเป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจ ดังนั้น ความเป็นเอกภาพทางความคิดซองข้าราชการ คือ ข้าราชการเป็นตัวแทนองค์พระมหากษัตริย์ ที่มาทำหน้าที่ปกครองบริหารกิจการบ้านเมือง ดูแลทุกข์สุขของประชาชน โดยข้าราชการมีสถานะเป็นขุนนางหรือเจ้าขุนมูลนาย

ต่อมาหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.๒๔๗๕ ข้าราชการถูกปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้รับใช้ประชาชน ดังนั้น ข้าราชการทุกคนจึงต้องมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้บริการประชาชน อุดมการณ์ที่ควรจะเป็นของข้าราชการ คือ ต้องทำงานโดยยึดมั่นในผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต เที่ยงธรรม โปร่งใส อุทิศตนให้แก่งานราชการโดยถือประโยชน์ของทางราชการ ประชาชนและประเทศชาติเหนือผลประโยชน์ส่วนตน

แต่ในปัจจุบัน อุดมการณ์ของข้าราชการไทยในความเป็นจริงมีความแตกต่างกับ อุดมการณ์ที่ควรจะเป็นอย่างมาก เพราะจากปรากฏการณ์ที่พบเห็นโดยทั่วไป เช่น อุดมการณ์ ของข้าราชการที่ว่า “ข้าราชการต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอุทิศตนให้งานราชการ” แต่ในข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ข้าราชการจำนวนมากใช้เวลาทรัพย์สินเงินงบประมาณของทางราชการเพื่อแสวงหารายได้

หรือผลประโยชน์ส่วนตัว ยิ่งไปกว่านั้น ข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้คุณให้โทษหรือการพิจารณาอนุมัติอนุญาต หรือให้บริการต่างๆ แก่ประชาชนยังถือโอกาสหาช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์จากประชาชนที่ต้องการความสะดวกรวดเร็ว เพราะข้าราชการ เงินเดือนน้อยไม่พอเพียงต่อค่าครองชีพที่สูงขึ้นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องหารายได้เพิ่มไม่ว่าจะโดย วิธีการใดเพื่อให้มีรายได้เพียงพอกับการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิศรี ทัดเทียมกับผู้ที่มีฐานะในสังคม

ส่วนอุดมการณ์ที่ว่า "ข้าราชการมีฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชนมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและ ให้บริการประชาชนโดยไม่ชักช้า" นั้นสิ่งที่ปรากฏกลับเป็นว่าข้าราชการยิ่งมีตำแหน่งหน้าที่สูงเท่าใดยิ่งวางตัวเป็นเจ้านายประชาชนมากกว่าที่จะเป็นผู้รับใช้ แต่เพื่อความ มั่นคงและความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ข้าราชการจำนวนมากกลับยอมทำในสิ่ง ที่นักการเมืองต้องการแม้จะทราบว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องไม่ชอบธรรม เนื่องจากขาดความละอาย ต่อการประพฤติมิดีมิชอบจึงยอมเป็นผู้รับใช้นักการเมืองแทนที่จะเป็นผู้รับใช้ประชาชน

๕. ถ้าหากพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดความต้อยจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการนั้น อาจกล่าวได้ว่า มีผลสืบเนื่องมาจากความไร้อุดมการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการนั่นเอง สาเหตุของการไร้อุดมการณ์ของข้าราชการนั้น ไม่ได้เกิดจากการละทิ้งอุดมการณ์ของข้าราชการโดยตรง แต่มีสาเหตุมาจากปัจจัยแวดล้อมทั้งในระบบราชการเอง และในสังคมของรัฐที่มีอิทธิพลต่อการโน้มน้าว และข้อบังคับให้ข้าราชการต้องละทิ้งอุดมการณ์ ดังนั้น การสร้างความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ต้องทำโดยการพยายามสร้างหรือพัฒนา อุดมการณ์ที่ถูกละทิ้งไปให้กลับคืนมา โดยต้องมีการพัฒนาทั้งในระดับสังคม ระดับรัฐและในระดับของระบบราชการ เพื่อแก้ไขฟื้นฟู และสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ที่มุ่งทำงานเพื่อ ผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง

ในระดับสังคม เนื่องจากสังคมปัจจุบันเป็นสังคมที่,ให้ความสำคัญกับการบริโภคทางวัตถุมากเกินไป โดยเฉพาะการใช้ความมั่งคั่งร่ำรวยเป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จแทนผลงานเกียรติยศ ศักดิศรีคุณธรรม ความดีความรู้ความสามารถของบุคคล ทำให้ข้าราชการซึ่งเป็นประชากรใน สังคมบริโภคนิยมต้องถูกกดดันให้ต้องพยายามแสวงหาวัตถุ ทรัพย์สิน เงินทองมาเป็นของตนให้ มากที่สุดเพื่อให้มีฐานะเท่าเทียมกับผู้อื่นในสังคม การประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม จึงเกิดขึ้น ดังนั้นสถาบันทางสังคม นับตั้งแต่ครอบครัว โรงเรียน สถาบันการศึกษา สถาบันทาง ศาสนา สื่อมวลชนแขนงต่างๆ ต้องต้องช่วยกันหล่อหลอมอุดมการณ์คุณค่าของคนใหม่ โดยให้คน ในสังคมยึดถือความดีงาม ผลงานความรู้ความสามารถของคนแทนความมั่งคั่งร่ำรวย ทำให้สังคม ให้เกียรติยกย่องสรรเสริญคนที่มีคุณธรรม จริยธรรม ประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของมาตรฐาน ทางศีลธรรม ในขณะเดียวกันสังคมต้องปฏิเสธคนที่มีพฤติกรรมที่ไม่ดีงาม ไร้คุณธรรม จริยธรรม ศีลธรรมด้วย เมื่อสังคมลดการให้ความสำคัญกับวัตถุ ทรัพย์สินเงินทอง ความมั่งคั่งร่ำรวยแล้ว จะ ส่งผลให้ข้าราชการต้องหันมาคำนึงถึงความดีงาม ศักดิศรี เกียรติยศมากกว่าความมั่งคั่งร่ำรวย ใน ที่สุด อุดมการณ์และจิตสำนึกแห่งการปฏิบัติหน้าที่ที่ว่า ต้องคำนึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่า ผลประโยชน์ส่วนตนก็จะกลับมาสู่ตัวข้าราชการ

ในระดับรัฐสถาบันของรัฐในสังคมการเมืองแบบประชาธิปไตย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และศาลในฐานะที่เป็นสถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ต้องทำหน้าที่เป็นผู้สร้างมาตรฐานทางศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง ตามมาตรฐานที่สร้างขึ้นนั้น หมายความว่า คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก วุฒิสภา และผู้พิพากษาตุลาการทั้งหลาย ต้องทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ มีจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาปกป้องผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติ โดยรวม ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ของใครคนใดคนหนึ่งหรือเพื่อตนเอง และถ้าบุคคลชั้นสูงใน สังคมปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีได้จะทำให้บรรดาข้าราชการในระดับรอง ๆ ลงมาต้องปฏิบัติ

ตามในที่สุด วิธีการที่ช่วยสร้างมาตรฐานทางศีลธรรมให้เกิดขึ้นคือ การทำให้การใช้อำนาจรัฐเพื่อกระทำการต่างๆ มีความโปร่งใส เปิดเผย ให้ทุกฝ่ายมีโอกาสรับทราบ สามารถตรวจสอบได้

ในระดับระบบราชการ ต้องมีการปรับโครงสร้างและระบบการทำงานของหน่วยงาน ราชการให้มีการทำงานบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) นั่นคือ การทำงานที่ตั้งอยู่บนหลักของความโปร่งใส เปิดเผย มีการตรวจสอบได้ทั้งทางกฎหมาย เหนือกฎหมาย ตรวจสอบทางการเงิน ทางการเมือง มีการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม นอกจากนี่ต้องมีการกำหนดมาตรฐานทางศีลธรรม ๒ อย่างคือ “ความซื่อสัตย์สุจริตต่อตนเอง ต่อ หน้าที่และต่อประเทศชาติ” และ “ความละอายต่อความผิด” ซึ่งมาตรฐาน ๒ ประการนี้ถือว่ามีความสำคัญมากสำหรับการใช้อำนาจรัฐในสังคมบริโภคนิยมอย่างไม่มีขอบเขต ดังเช่นสังคมไทย ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะถ้าข้าราชการทั้งในระดับฝ่ายการเมืองหรือระดับข้าราชการประจำมีความ ซื่อสัตย์สุจริตต่อตนเองต่อหน้าที่ และมีความละอายต่อบาป จะทำให้คนไม่กล้าที่จะคิดหรือกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องไม่ชอบธรรม

๖. นักการเมืองขาดภาระความสำนึกแห่งการรับผิดชอบในการตรวจสอบได้ (Accountability) ไม่มีความพร้อมต่อการที่จะถูกตรวจสอบตามหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย เพราะสังคมการเมืองไทยมีแต่ผู้ที่กล้าทำ แต่ไม่มีความกล้าที่จะรับผิดต่อความ ผิดพลาดที่เกิดจากการคิดตัดสินใจหรือการกระทำของตน มีแต่พร้อมที่จะรับความชอบ แต่ความผิดพลาดให้ออกไปจากตัวเสมอ นอกจากนี้นักการเมืองจำนวนมากไม่ได้ทำตัวให้ขาวสะอาด โปร่งใส สง่างาม เป็นที่น่าไว้วางใจ ทำให้เกิดคำถามในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ตามมายิ่งไปกว่านั้น นักการเมืองในปัจจุบันยังไม่ให้ความสำคัญกับการถูกตรวจสอบ โดยรัฐสภา พยายามหาทางปิดกั้นไม่ให้มีการตรวจสอบ จนทำให้ระบบการตรวจสอบ ควบคุม ตามระบอบประชาธิปไตยหมดความสำคัญ หรือไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๗.ภาคประชาชน ภาคสังคม ในสังคมไทยภาคประชาชนยังอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ ประชาชนยังขาดจิตสำนึกแห่งการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการปกครองบริหารประเทศ โดยคนส่วนใหญ่ยังมีความคิดว่าหน้าที่ที่เกี่ยวกับการปกครองบริหารประเทศเป็นของ นักการเมือง และข้าราชการประจำไม่ใช่เรื่องของประชาชน จึงทำให้ประชาชนไม่ค่อยสนใจ เหตุการณ์บ้านเมือง จึงเท่ากับ

เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจรัฐ ได้แก่นักการเมืองและข้าราชการประจำ สามารถใช้อำนาจรัฐกระทำการออกกฎหมาย กำหนดนโยบาย โครงการต่างๆได้ตามความ ต้องการของตนโดยไม่เคยมองเห็นถึงความสำคัญของประชาชน แม้หลังจากที่ได้มีการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีการกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการต่าง ๆ เช่น การทำประชาพิจารณ์ การเคารพในสิทธิมนุษยชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทรัพยากรต่างๆร่วมกับรัฐ แต่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญยังไม่ถูกนำมาปฏิบัติเท่าที่ควรจะเป็น จนกระทั่งมีการยกเลิกไป

ในปี พ.ศ.๒๕๕๑ ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ก็ยังคงยอมจำนนต่อสภาพ ของการ กระจุกตัวของอำนาจที่ตกอยู่ที่นักการเมืองและข้าราชการประจำ ที่สับเปลี่ยนกันเข้ามาแสวงหา ผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้องได้ต่อไป สภาพสังคมไทย ความไม่สมดุลของการใช้อำนาจ รัฐของภาคการเมืองและภาคราชการประจำต่อการบริหารประเทศ จนทำให้เกิดการก้าวล้ำในบทบาทอำนาจหน้าที่ของกันและกันขึ้น โดยผู้มีอำนาจรัฐไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน และประเทศชาติ แต่กลับร่วมมือกันใช้อำนาจรัฐเป็นกลไกในการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การใช้ระบบเครือญาติ พวกพ้อง การทับซ้อนผลประโยชน์ของรัฐและกลุ่มการเมือง เป็นต้น การที่เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นในสังคมไทยได้ เนื่องจากสังคมไทยอ่อนแอ ไร้มาตรฐาน ขาดความรู้ขาดสัญญา ขาดคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรม ขาดการรวมตัวของคนกลุ่มต่าง ๆ ใน สังคมอย่างเข้มแข็ง

เนื่องจากสังคมที่เข้มแข็งต้องมีลักษณะสำคัญ คือ ความเข้มแข็งทั้งในด้านการรวมตัว ของคนในสังคมกลุ่มต่าง ๆ เพื่อ

๑. เปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไป อย่างถูกต้องชอบธรรม และ

๒. ทำให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สาธารณะร่วมกับรัฐ ไม่ใช่ให้รัฐเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายโดยลำพัง

แต่สังคมไทยขาดสิ่งเหล่านี้อย่างสิ้นเชิง ทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะถูกผูกขาดโดยคน ๆ เดียวหรือกลุ่มเดียวมาโดยตลอด สังคมที่เข้มแข็งคนในสังคมต้องมีความรู้และปัญญาที่จะคิดตัดสินใจที่จะพัฒนาตนเองได้ พึ่งตนเองได้ รู้จักประกอบอาชีพ แก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง ไม่ใช่หวังแต่พึ่งพิงรัฐหรือผู้มีอำนาจตลอดเวลา

สรุปท้ายบท

สังคมที่เข้มแข็ง คนในสังคมส่วนใหญ่ต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึกและค่านิยมที่ถูกต้องชอบธรรม ไม่หลงใหลอยู่กับการเล่นการพนัน นิยมวัตถุ ความมั่งคั่งร่ำรวย สามารถทำได้ทุกอย่างเพื่อเงินและอำนาจ ทุกฝ่ายในสังคมไม่ว่าจะเป็น นักการเมือง ข้าราชการ ประจำนักธุรกิจเอกชน ประชาชนกลุ่มต่างๆต้องคิดถึงตนเองให้น้อยลง คิดถึงประโยชน์ของ ประเทศชาติให้มากขึ้น โดยการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้การใช้ อำนาจรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรม เพราะสังคมที่เข้มแข็ง คนในสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วม

ในกิจการของบ้านเมือง ต้องมีประชาสังคมที่เข้มแข็ง ถ้าสังคมเข้มแข็งคนในสังคมจะมีศีลธรรมสูง การเมืองจะเข้มแข็ง ความเจริญก้าวหน้าของสังคม ประเทศและประชานจะดีขึ้นในที่สุด ดังเช่น ในทวีปอเมริกาเหนือกับอเมริกาใต้ต่างมีพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติใกล้เคียง และคล้ายคลึงกันมาก แต่จากผลการพัฒนาจะเห็นว่ามีความเจริญก้าวหน้าต่างกันมาก กล่าวคือ ในอเมริกาเหนือซึ่งเป็นดินแดนของประเทศสหรัฐอเมริกามีความเจริญมั่งคั่งอย่างมากเพราะมีสังคมที่ เข้มแข็ง มีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง ประชากรของประเทศส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ มีความรู้มีปัญญาที่จะร่วมคิดตัดสินใจในนโยบายสาธารณะร่วมกับรัฐ มีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเข้มแข็งจริงจัง ทำให้การใช้อำนาจไปในทางที่ฉ้อฉลเพื่อแสวงหา ประโยชน์ส่วนตนของผู้มีอำนาจรัฐจึงเกิดขึ้นได้ยาก ทำให้ทรัพยากรต่างๆถูกนำมาใช้เพื่อ ผลประโยชน์สาธารณะ นำมาซึ่งความเจริญมั่งคั่งสมบูรณ์ของประชาชนและประเทศชาติ แต่ประเทศที่ตั้งอยู่ในอเมริกาใต้ เช่น ประเทศบราซิล เปรู อาเจนติน่า มีปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างมากเพราะสังคมอ่อนแอไม่ผิดจากสภาพสังคมไทยเท่าใดนัก

คำถามท้ายบทที่ ๖

๑. จงอธิบายความหมายของการเมือง

๒. จงอธิบายความหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายบริหารการประจำ

๓. แนวทางการศึกษาของนักรัฐประศาสนศาสตร์สัมพันธ์กับการบริหารและการเมืองอย่างไร

๔. แนวคิดการบริหารแยกจากการเมืองอย่างไร

๕. ประเทศไทยมีการออกกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างไร จงอธิบาย

๖. บทบาทและภาระหน้าที่หลักของฝ่ายบริหารมีหน้าที่อย่างไร จงอธิบาย

เอกสารอ้างอิงประจำบท

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. "การเมืองกับการบริหาร". **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์.** ปีที่ ๓๖ ฉบับที่ ๑. มกราคม-มีนาคม, ๒๕๓๙.

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ. **สาธารณบริหารศาสตร์.** พิมพ์ครั้งที่ ๔. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓.

พลสักด จิร,ไกรสิริ. " การเมืองกับระบบราชการ" **วารสารการบริหารรัฐกิจและการเมือง.** ๒๕๔๕.

Anderson, James. **Public Policy Making.** New York : Holt Rinehart& Winston, 1979.

Appleby, Paul. **"Government is Different"** in Michael D. Reagan (ed.) The Admin istration of Public Policy Glensview Illinois : Scott, Foresman and Company, 1969.

Caiden, Gerald E. **Public Administration** (2nded.) California: Palisades Publishers, 1982.

Eston, David. **The Political System.** New York: Knopf,1953.

Fesler, James . , **Public Administration: Theory and Practice.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. Inc., 1980.

Goodnow, Frank J. **Politics and Administration** New York: The Macmillan Company, 1900.

Lindblom, Charles E. **The Policy Making Process.** Englewood Cliffs, N.J. : Printice-Hall. Inc., 1968.

Long, Norton E. **The Polity Chicago.** Rand Mc Nally, 1962.

Marini, Frank (ed.) **Toward a New Public Administration.** New York : Chandler Publishing Company, 1971.

Riggs, Fred w. **Administration in Development Countries: A Theory of Prismatic Society** Boston : Houghton Mifflin, 1964.

Riggs, Fred w. **Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity.** Honolulu: East-West Center Press, 1967.

Weber, Max "Politics as a Vocation," in From **Max Weber: Essays in Sociology,** ed. H-H. Gerth and c.w. Mills. New York: Oxford University Press, 1958.

แผนการจัดการเรียนรู้ประจำบทที่ ๗
เรื่อง ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

นโยบายสาธารณะ

๑. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

๒. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

๓. ขอบข่ายของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

๔. กระบวนการนโยบายสาธารณะ

๕. ประเภทของนโยบายสาธารณะ

๖. สถาบันที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

๗. มิติการมองนโยบายสาธารณะ

๘. ตัวแบบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๗ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถได้

๑. บอกความหมายของนโยบายสาธารณะได้

๒. บอกความสำคัญของนโยบายสาธารณะได้

๓. บอกขอบข่ายของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้

๔. อธิบายกระบวนการนโยบายสาธารณะได้

๕. อธิบายประเภทของนโยบายสาธารณะได้

๖. อธิบายสถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

๗. อธิบายมิติการมองนโยบายสาธารณะได้

๘. อธิบายตัวแบบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. อาจารย์ผู้สอนยกตัวอย่างงานวิจัยตามความสนใจของนิสิต และ เกริ่นนำเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะว่ามีความสำคัญอย่างไร

๒. อาจารย์ผู้สอนกล่าวเปิดประเด็นซักถามผู้เรียนให้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับการวิจัย โดยการตอบปากเปล่า เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้เรียนได้ตื่นตัวอยู่เสมอ

๓. คำถามใดที่ผู้เรียนตอบแล้วไม่ชัดเจนพอ ผู้สอนควรอธิบายประเด็น นั้น ๆ เพิ่มเติมเพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ที่ถูกต้อง

๔. ก่อนสอนทุกครั้ง อาจารย์ผู้สอนกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดความสนใจ มีความอยากรู้อยากเห็น

๕. อาจารย์ผู้สอนเสนอแนะให้ผู้เรียนศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสือ อื่น ๆ หรืองานวิจัยอื่น ๆ

๖. อาจารย์ผู้สอนอธิบายสรุป "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์" อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ แล้วผู้สอนสอบถามผู้เรียนในประเด็นที่ได้เรียนมาแล้ว เพื่อเป็นการประเมินผู้เรียนว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัย

๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/รัฐประศาสนศาสตร์ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสารอื่น ๆ เป็นต้น

๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์

๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, นิตยสาร, Internet, Website, งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสาร เป็นต้น

๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น

๒. ด้านทักษะ : ประเมินด้วยการสังเกตการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม

๓. ด้านคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน

๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม

๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงาน เน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

บทที่ ๗
ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นสาขาย่อยที่ค่อนข้างจะใหม่ของรัฐศาสตร์และ รัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งยังพยายามแยกตัวเองออกมาเป็นสาขาหนึ่งต่างหาก เหตุผลที่นโยบายสาธารณะพัฒนาเป็นสาขาวิชาศึกษาหนึ่ง (as an area of study) ได้นั้น ก็สืบเนื่องมากจากสังคมและสถาบันต่างๆ มีความซับซ้อนและต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ถึงสิ่งที่รัฐบาลทำวิธีการนำสิ่งที่ตัดสินใจไปปฏิบัติ และเหตุผลที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับจุดมุ่งหมายใดจุดมุ่งหมายหนึ่งมากกว่าจุดมุ่งหมายอื่นๆ อันเป็นวิธีการหนึ่งที่จะอธิบายการกระทำของรัฐและกระแสชีวิตการเมือง (Flow of Political Life) สมัยใหม่นโยบายสาธารณะถือเป็นหัวใจของรัฐประศาสนศาสตร์ ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงต้องอยู่ภายใต้หลักการดังต่อไปนี้ด้วย

๗.๑ ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) นั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้หลายความหมายด้วยกัน ดังต่อไปนี้

Dye[๑] ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นกิจกรรมที่รัฐบาล สามารถเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้สำหรับส่วนที่รัฐเลือก ที่จะกระทำนั้นจะครอบคลุม กิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาลทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และที่เกิดขึ้นในบางโอกาส ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้การบริการแก่ สมาชิกในสังคมในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญของนโยบาย และยังได้ กล่าวถึงคุณสมบัติเป้าหมายของ นโยบายสาธารณะเพิ่มเติมอีก ดังนี้ สามารถทำการประเมินผลกระทบต้านสิ่งแวดล้อมที่มีต่อนโยบายได้ สามารถวิเคราะห์ถึง ปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายโดยขบวนการทางการเมือง สามารถตรวจสอบผลลัพธ์ต่างๆ ที่เกิดจากนโยบายที่เป็นผลมาจากระบบการเมือง สามารถทำการประเมินผลกระทบจากนโยบายที่มี ต่อสังคมทั้งในเชิงที่คาดคิด ประมาณการไว้แล้ว และผลที่จะเกิดโดยไม่ได้คาดคิด

Friedrich[๒] ได้ให้ความเห็นว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอ ที่เกี่ยวกับการ กระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วย ปัญหาอุปสรรคและโอกาส ซึ่งนโยบายจะถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน การกำหนด นโยบายนั้นมิได้เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน แต่นโยบายส่วนใหญ่จะต้องผ่านการพิจารณาเป็นขั้นตอนซึ่งจะมีฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญกับฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบาย

---

๑ Dye, Thomas R., Understanding Public Policy Englewood Cliffs, (New Jersey : Prentice -Hall, Inc. 1984), p.53.

๒ Friedrich, C. J., Constitutional Government, (New York : McGraw - Hill. 1963), p.25-30.

Eyestone[๓] ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ คือ ความสัมพันธ์ ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์การ ซึ่งเป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้างและยากที่จะเข้าใจ ความหมายที่แท้จริง เพราะสิ่งแวดล้อมขององค์การอาจหมายถึง สิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ส่วนองค์การของรัฐ อาจมีความหมายครอบคลุมองค์การ ทั้งหมดของรัฐ ส่วนลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมของ องค์การก็อาจมีหลายลักษณะ

Lasswell and Kaplan[๔] ให้ความหมายไว้ว่านโยบายสาธารณะหมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (goals) ค่านิยม (values) และการปฏิบัติ (practices) ของโครงการของรัฐ เป็นการระบุอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะนั้นจะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย แนวความคิดของ Lasswell and Kaplan จึงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับ สาระสำคัญของนโยบายสาธารณะพอสมควร

Easton[๕] ให้ทัศนะว่านโยบายสาธารณะหมายถึง อำนาจในการจัดสรร คำนิยมของ สังคมทั้งหมดและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาล ตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม

ศุภชัย ยาวะประภาษ[๖] ได้กล่าวว่า กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใดในหน่วยงานใดล้วนมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่าควรจะทำอะไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร และอย่างไร หากปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ความคิดหรือเจตนาก็เกิดขึ้น ก่อนเช่นเดียวกัน จากนั้นค่อย ๆ พัฒนาชัดเจนขึ้น กลายเป็นกรอบกำหนดทิศทางและแนวทางการ ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้าง ๆ คือ นโยบายของรัฐบาลหรือนโยบาย สาธารณะ (public policy) นั่นเอง

---

[๓] Eyestone, R. The threads of Public Policy : A Study of Policy Leadership. (Indianapolis : Bobbs – Merril, 1971), p.85.

[๔] Lasswell, H. D. & Kaplan, A., Power and Society, (New Haven : Yale University Press, 1970), p.171-186.

[๕] Easton, D., The Political System, (New York : Knopt, 1953), p.85.

[๖] ศุภชัย ยาวะประภาษ, นโยบายสาธารณะและการวางแผน, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๓-๔.

นักวิชาการนิยามนโยบายสาธารณะไว้หลายคน โทมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye)[๗] รวบรวมตัวอย่างไว้ในหนังสือ "Understanding Public Policy" ดังนี้

(๑) ลาสเวลล์ (Lasswell) และแค็ปเพลน (Kaplan) นิยามว่านโยบายสาธารณะ "เป็นแผนงานเกี่ยวกับจุดมุ่งหมาย ค่านิยม และการปฏิบัติที่กำหนดเอาไว้ล่วงหน้า"

(๒) เฟร็ดริก (Fredrick) อธิบายว่า "สิ่งจำเป็นสำหรับแนวคิดของนโยบาย คือ การมีจุดมุ่งหมาย (Goals) วัตถุประสงค์ (Objectives) หรือเป้าประสงค์ (Purposes)" หมายความว่า การกระทำของรัฐบาลและแผนงานต่างๆ ต้องมุ่งต่อจุดมุ่งหมายระดับต่างๆ ที่กำหนดไว้

(๓) ชาลส์ โอ โจนส์ (Charles O. Jones) จำแนกนโยบายออกเป็น ๔ ส่วน ได้แก่ (๑) ข้อเสนอ (Proposals) ซึ่งในความเหมาเจาะจงนั้น หมายถึง เป้าหมาย (๒) แผนงาน (Programs) หมายถึง วิธีการบรรลุเป้าหมาย (๓) การตัดสินใจ (Decisions) คือ การกระทำโดยเจาะจงที่ทำให้เกิด การนำแผนงานไปปฏิบัติและ (๔) ผลกระทบ (Effects) อันหมายถึง ผลกระทบของแผนงานที่สามารถวัดได้

(๔) ยูเลา (Eulau) และพรีวิตต์ (Pruwitt) นิยามนโยบายว่า "เป็นการตัดสินใจที่คงทนที่มีลักษณะทางพฤติกรรมสม่ำเสมอและซ้ำๆ กัน ทั้งทางด้านผู้ตัดสินใจและผู้ปฏิบัติตาม" ค่านิยมทั้งหมดที่กล่าวมา ดาย มองว่าเป็นการเล่นคำ (playing word games) เพราะพื้นฐานของนโยบาย คือ การเลือกด้วยเหตุผลนี้ ดาย จึงนิยามว่า "นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกทำหรือไม่ทำ" (Public Policy is Whatever Governments Choose to do or not to do)

Cochran[๘] ให้ความเห็นคล้ายกับดาย กล่าวคือ เขาเห็นว่านโยบายสาธารณะประกอบด้วยการตัดสินใจทางการเมืองเพื่อปฏิบัติตามแผนงาน เพื่อให้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมายทางสังคม การตัดสินใจของนโยบายสาธารณะจึงเต็มไปด้วยความหวัง ว่าจะมีการแสดงความเห็นพ้องกัน ส่วนการที่นโยบายสาธารณะประกอบด้วยแผนการปฏิบัติหรือ แผนงานและข้อความที่เป็นวัตถุประสงค์นั้นก็เพื่อเป็นจุดมุ่งหมายปลายทางซึ่งบอกเราว่า "อะไร" ที่เราต้องการบรรลุด้วยการใช้นโยบายหนึ่งๆ นอกจากนั้นวัตถุประสงค์ยังอธิบายด้วยว่าใครจะได้รับ ผลกระทบจากนโยบาย สำหรับตัวแผนงาน โครงร่างกระบวนการ หรือขั้นตอนที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ ก็ช่วยบอกให้เราทราบว่าจะกระทำด้วยวิธีการใด ส่วนเหตุผลที่การเลือกมีความสำคัญต่อนโยบาย สาธารณะ ก็เพราะความขาดแคลน (Scarcity) ของทรัพยากรเนื่องจากทัพยากรมีจำกัดและหายาก จึงต้องหาทางเลือกใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ไม่มีอะไรได้มาฟรีๆ (There is no Such Thing as a Free Lunch) ทุกอย่างมีค่าเสียโอกาสด้วยกันทั้งหมด การเลือกกระทำสิ่งหนึ่งย่อมหมดโอกาสที่จะ กระทำสิ่งอื่นไป ยกตัวอย่าง เมื่อรัฐบาลเลือกป้องกันประเทศก็ย่อมหมดโอกาสที่จะเพิ่มสวัสดิการ สังคมให้แก่ประชาชน

---

[๗] Thomas R. Dye, Policy analysis and political science : Some problems at the inter face," in Stuart S.Nagel, Policy studies and the social sciences (Massachusetts : Lexington Books, 1974), p.281.

[๘] Cochran, W.G., Sampling Techniques. 3d ed., (New York : John Wiley and Sons Inc., 1977), p.25.

นอกจากนั้น การเลือกยังเป็นการเมือง เพราะเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองที่มีการเจรจาต่อรอง ตกลงกันหรือแม้กระทั่งเกิดความขัดแย้งขึ้นได้ นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากและมีความซับซ้อน ลินด์บลอม (Lindblom) กล่าวไว้ว่า "การกำหนดนโยบายมีความซับซ้อนมากและเป็นกระบวนการทางการเมืองซึ่งไม่มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุด และพรมแดนของนโยบายนั้นก็ไม่แน่นอน" นโยบายสาธารณะจึงเป็นทั้งแนวคิด กระบวนการและแหล่งที่มาของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

สรุปได้ว่า แม้นักวิชาการจะนิยามความหมายของนโยบายสาธารณะไว้แตกต่างกัน แต่ก็มีความเห็นร่วมกันหลายประการ ประการแรก นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมของรัฐบาลและความผูกพันของรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญที่มีความหมายต่อนโยบายสาธารณะ หมายความว่าหากไม่มีการปฏิบัติของรัฐบาลและความผูกพันต่อนโยบายสาธารณะแล้ว นโยบายสาธารณะก็ไม่มีความหมายเพราะไม่มีทางบังเกิดผลจริงขึ้นมาได้ ประการที่สอง ส่วนของสังคมส่วนมากได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ หรือบางนโยบายมีผลกระทบต่อคนเกือบทุกคน เช่น นโยบายเกี่ยวกับภาษี การป้องกันประเทศ เป็นต้น ประการที่สาม นโยบายสาธารณะเป็นกระบนการ ซึ่งหมายถึงเหตุการณ์ที่ต่อเนื่อง ยากที่จะชี้ชัดจุดเริ่มต้น และจุดสิ้นสุดของนโยบายก็ไม่แน่นอน นักวิชาการเห็นตรงกันว่านโยบายสาธารณะมีลักษณะที่ต่อเนื่องมีการแปรเปลี่ยนและวิวัฒนาการ ด้วยเหตุนี้จึงอาจสรุปได้ว่านโยบายสาธารณะเป็นการรวมการตัดสินใจ ความผูกพันและการปฏิบัติเข้าด้วยกัน โดยบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งรัฐบาล หรือโดยคนที่มีอิทธิพลต่อบุคคลที่มีตำแหน่งดังกล่าว

๗.๒ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อสังคมและประเทศชาติเป็นอย่างมาก เพราะส่งผลต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งประเทศ โดยรัฐบาลต้องออกนโยบายและนำไปปฏิบัติเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาหรือทำให้ประชาชนที่ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดียิ่งขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่วนประชาชนเมื่อเห็นว่านโยบายของรัฐบาลมีประโยชน์และตอบสนองต่อความต้องการในการดำเนินชีวิต ก็จะให้การสนับสนุนรัฐบาลมากขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวย ผลประโยชน์และแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ต่อทั้งประชาชนและรัฐบาล โดยนโยบายสาธารณะแบ่ง ออกเป็นหลายประเภทด้วยกัน ซึ่งแต่ละประเภทนั้นก็จะแตกต่างกันออกไป ตามความเหมาะสม ส่วนการนำไปใช้บริหารประเทศนั้นก็ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละชุดว่าจะกำหนดและปฏิบัติตามนโยบาย สาธารณะแบบไหนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด

ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลที่มุ่งเน้นสร้างผลประโยชน์ให้กับประชาชนเป็นหลัก เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และพัฒนาชีวิตประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

๑. ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายรัฐบาลที่สามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะได้รับความเชื่อถือ และความนิยมจากประชาชน ส่งผลให้รัฐบาลดังกล่าวมีโอกาสในการดำรงอำนาจในการ บริหารประเทศยาวนานขึ้น

๒. ความสำคัญต่อประชาชน นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของพวกเขาผ่านกลไกทางการเมือง ต่าง ๆ เช่น ระบบราชการ นักการเมือง ความต้องการดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปเป็น นโยบายสาธารณะ เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้ผลตามเป้าประสงค์ก็จะทำให้ประชาชนมี สภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

๗.๓ ขอบข่ายของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ในทางด้านกาปฏิบัติ ดันน์ (Dunn) อ้างไว้ว่า การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเริ่มอย่างจริงจังเมื่อทศวรรษ ๑๙ โดยเริ่มจาการศึกษาเชิงประจักษ์(empirical Research)ในประเทศอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. ๑๘๕๐ จากการที่แม็คเคนที่ (Mackenzie)เสนอโครงการวิจัยเพื่อการศึกษาปริมาณการถ่ายมูลของม้าบนถนนในแต่ ละวันในเขตนครหลวง เพื่อหาทางกำหนดนโยบายกำจัดมูลสัตว์ ต่อจากนั้น การวิจัยนโยบายก็แพร่ไปทั่ว ยุโรปและสหรัฐอเมริกา ต่อมาในศตวรรษ ๒๐ นโยบายสาธารณะก็ได้พัฒนาเพื่อเข้าสู่ความเป็นวิชาชีพ (Professionalization of Social Science)โดยพยายามสร้างเนื้อหา วิธีการ และเป้าหมายในการวิเคราะห์ นโยบาย เรียกว่า “นโยบายศาสตร์(Policy Science)” เริ่มต้นจากการเสนอของเลินเนอร์และลาสเวลล์ ที่กล่าวแล้ว ครั้นต่อมา เมื่อเข้าสู่ยุคหลังอุตสาหกรรม (Postindustrial Society) นักวิชาการก็หันไปเน้นการ วิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย (Institutionalization of Policy Research and Analysis) ทั้งนี้เพื่อสะสมองค์ความรู้และสร้างทฤษฎี William N.Dunn[๙] ข้อที่น่าสังเกต คือ ในช่วงเวลา ดังกล่าวนี้แทบจะไม่ได้มีการกล่าวถึงอุดมการณ์ประชาธิปไตยและมนุษย์นิยม อาจเป็นเพราะต้องการแยก ค่านิยมออกไปจากกการศึกษา แต่ว่าพอมาถึงช่วงปัจจุบันการวิเคราะห์นโยบายก็ถูกท้าทายโดยอิทธิพลของ กลุ่มหลังสมัยใหม่ (Post-Modernism) และโลกาภิวัตน์ (Globalization) เพราะนโยบายศาสตร์เริ่มประสบ กับปัญหาในการสร้างศาสตร์ที่กระทำการได้ยากลำบากมากขึ้น ทำให้เริ่มยอมรับกันว่าการสร้างศาสตร์ทาง สังคมมีข้อจำกัดจากปัจจัยมนุษย์แบะความแปรเปลี่ยนของเหตุการณ์ เป็นผลให้ความเคร่งครัดในการสร้าง ศาสตร์ของการวิเคราะห์นโยบายคลายตัวลง แต่ในขณะเดียวกันก็กลับย้อนไปกล่าวถึงอุดมการณ์และ แนวความคิดในเชิงปรัชญาในกนโยบายสาธารณะกันอีก ตัวอย่าง ปรัชญาพหุนิยม (Pluralism) มนุษยนิยม (Humanism) ชุมชนนิยม (Communitarinism) เป็นต้น

---

[๙] William N.Dunn, Public policy analysis : An introduction, p.17-32

ทางด้านขอบข่าย (Scope)ของการวิเคราะห์นโยบายนั้น ลาร์รี เอ็น เกอร์สตัน (Larry N.Gerston)[๑๐] (Form Conflict to Resolution,pp.๑๘-๒๐) แบ่งเอาไว้ ๖ ด้านด้วยกันคือ

(๑) ด้านระเบียนวิธีการ(procedure)ของนโยบายสาธารณะ ด้านแรกนี้อาจวิเคราะห์โดยแบ่งนโยบายสาธารณะออกตามวิธีการกำหนดนโยบาย เช่น การศึกษาของ อารอน (Aron) ปี ค.ศ. ๑๙๖๔ ใช้กรอบการใช้อำนาจของเวเบอร์ (Weber) วิเคราะห์นโยบายสาธารณะ โดยแบ่งเป็นนโยบายที่เกิดจากการใช้อำนาจอย่างมีเหตุผล (Rational) เกิดจากอำนาจประเพณี (Traditional) และอำนาจบารมี (Charismatic) นอกจากนั้น อาจใช้กรอบการตัดสินใจแบบใช้เหตุผลอย่างสมบูรณ์ (Rational Comprehensive) กับการปรับเข้าหากัน (Mutual Adjustment) ของลินด์บลอม (Lindblom) ปี ค.ศ.๑๙๖๕ หรืออาจใช้กรอบการตัดสินใจแบบพึงพอใจมากที่สุด (Satisficing) ของไซมอน (Simon) ปี ค.ศ.๑๙๔๘ หรือการตัดสินใจที่มองคร่าวๆ แบบผสมผสาน (Mixed Scanning) ของเอ็ตซิโอนี (Etzioni) ปี ค.ศ. ๑๙๖๘ หรือการตัดสินใจแบบงานประจำขององค์การ (Organizational Routimes) ของอัลลิสัน (Allison) ปี ค.ศ. ๑๙๗๑ หรือแบบหลายกลุ่มมีอำนาจ (Polyarchy) ของดาห์ล (Dahl) ปี ค.ศ.๑๙๕๖

(๒) ด้านระดับ (Level) ของนโยบายสาธารณะ ด้านนี้อาจวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยการแบ่งนโยบายออกเป็นระดับต่างๆ ตามที่ฟราย (Fry) และทอมป์กินส์ (Tompkins) กำหนดเอาไว้ ๔ ระดับ ได้แก่ ระดับระบบ (Systemic)ระดับองค์การ (Organizational) ระดับกลุ่มย่อย (Small group) และระดับปัจเจกชน (Individual) และอาจเพิ่มเติมเข้าไปอีก เช่น นโยบายจากหน่วยงานหลักกับหน่วยงานช่วย (Line and Staff)หรือ นโยบายจากกลุ่มผู้มาจากการแต่งตั้งกับกลุ่มอาชีพ (Appointed and Career) หรือนโยบายจากกลุ่มวิชาชีพกับที่ไม่ใช่กลุ่มวิชาชีพ (Professional and Nonprofessional)

(๓) ด้านหน้าที่ (function) ของนโยบายสาธารณะ ในด้านนี้อาจสร้างกรอบความคิดได้หลาย วิธี กรณีแรก การใช้กรอบของตัวแบบ POSDCORB วิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ซึ่งแบ่งหน้าที่ในการบริหารแกเป็นการวางแผน (planning) การจัดองค์การ (Organization) การจัดคนเข้าทำงาน (staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (budgeting) กรณีทั้งสองอาจใช้กรอบหน้าที่และสถาบันของเบลล์ (Bell) ปี ค.ศ. ๑๙๗๓ วิเคราะห์นโยบาย สาธารณะ ซึ่งแบ่งหน้าที่หลักๆออกเป็น ๔ ด้านได้แก่ หน้าที่ทางวิทยาศาสตร์ หน้าที่ทางเทคโนโลยี หน้าที่ทางการบริหารและหน้าที่ทางวัฒนธรรม ส่วนสถาบันแบ่งออกเป็น ๕ ประเภท ได้แก่ สถาบัน รัฐบาล สถาบันเศรษฐกิจ สถาบันวิชาการ สถาบันสังคมและสถาบันทหาร

[๑๐] Larry N. Gerston, Making public policy: Form conflict to resolution, p.18-20.

สำหรับกรณีที่สามอาจใช้กรอบระบบการเมืองของอัลมอนด์ (Almond) และพาวเวลล์ (Powell) วิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ด้าน คือ

(๑) ด้านสมสรรถนะของระบบ (Covering System Capablilities) ได้แก่ ความสามารถในการดึงเอาทรัพยากรไปใช้ การออกกฎระเบียบ การกระจายทรัพยากร การสร้างสัญลักษณ์และการ สนองตอบต่อความต้องการ

(๒) ด้านหน้าที่ของการแปรรูป (Conversion Functions) ได้แก่ การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ การรวบรวมกลุ่มผลประโยชน์เพื่อสร้างทางเลือกนโยบาย การเปลี่ยนทางเลือกนโยบายให้เป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ การตัดสินพิพากษาให้เป็นไปตามกฎหมาย และการติดต่อสื่อสารในกระบวนการทางการเมือง

(๓) ด้านหน้าที่บำรุงรักษาระบบและการปรับตัว (System Maintenance and Adaptive Functions) ได้แก่ การเรียนรู้ทางการเมือง การสรรหาทางการเมือง และการปรับแก้ทางด้านปัจจัยนำเข้าและความต้องการ

(๔) ด้านลำดับ(sequence)สำหรับในด้านที่สี่นี้เป็นการวิเคราะห์ลำดับและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ ซึ่งนักวิชาการเสนอแนวทางการวิเคราะห์เอาไว้แตกต่างกันเป็นอย่างมาก ยกตัวอย่าง ลาสเวลล์ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๑ กำหนดไว้ ๗ ขั้น ได้แก่

๑) การแสวงหาข้อมูล (Intelligence)

๒) การส่งเสริม (Promotion) ให้เกิดนโยบาย

๓) การกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติของนโยบาย (Prescription)

๔) การเรียกร้องให้ทำตามนโยบาย (Invocation)

๕) การปฏิบัติตามนโยบาย (aApplication)

๖) การยุตินโยบาย (Termination) และ

๗) การประเมินผลนโยบาย (Appraisal)

เมื่อวิเคราะห์โดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า การตัดสินใจตามหลักเหตุผลอย่างสมบูรณ์ (Rational Comprehensive) คล้ายกับกระบวนการนโยบายของลาสเวลล์ เพราะว่าขั้นตอนการตัดสินใจตามหลักเหตุผลอย่างสมบูรณ์โดยทั่วไปนั้นมีอยู่ ๘ ขั้น ได้แก่ (๑)ท าความชัดเจนกับ จุดมุ่งหมาย (Goal Clarification) (๒)บรรยายแนวโน้ม (Trend Description) (๓)วิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขของเหตุและผล (Analysis of Causal Conditioning Factors) (๔) การคาดคะเนถึงอนาคตในแง่ของการพัฒนา (Projection of Developments) (๕) สร้างทางเลือก (Intervention) (๖)ประเมินทางเลือก (Evaluation) (๗) พิจารณาทางเลือกต่างๆ (Selection of Alternatives) (๘) เลือกทางเลือกที่ดีที่สุด (Selection of Optimal Strategies)

นอกจากนั้น ยังมีขั้นตอนของกระบวนการนโยบายที่กำหนดโดยคนอื่น เช่น ขั้นตอนที่โจนส์ (Jones)กำหนดมี ๑๑ ขั้นได้แก่

๑) การรับรูปประเด็นและปัญหา (perception)

๒) การนิยาม(definition)

๓) การรวบรวมข้อมูล (aggregation)

๔) การจัดองค์การ (Organization)

๕) การแสดงให้เห็นถึงประเด็นและปัญหา (Representation)

๖) การกำหนดนโยบาย (Formulation)

๗) การสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบาย (Legitimation)

๘) การจัดสรรงบประมาณ (Appropriation)

๙) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation)

๑๐) การประเมินผล (Evaluation) และ

๑๑) การแก้ไขปัญหาหรือยุตินโยบาย (Resolution/Termination)

(๕) ด้านบริบท (Context) ของนโยบายสาธารณะ สำหรับด้านนี้อาจวิเคราะห์นโยบายโดยกว้าง ๆ ออกเป็นการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์กับการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ หรืออาจแบ่งเป็นบริบททางเศรษฐกิจกับทางวัฒนธรรม ด้านบริบทนี้ลาสเวลล์ได้เน้นเอาไว้มากในเรื่องการสร้างนโยบายศาสตร์

(๖) ด้านเกณฑ์ปทัสถาน (Normative Criteria) ของนโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์นโยบายส่วนใหญ่ยึดเกณฑ์ประสิทธิภาพหรือประสิทธิผล (Criteria of Efficiency/Effectiveness) ส่วนเกณฑ์อื่นๆ อาจได้แก่ ประเด็นเรื่องอำนาจหรือการควบคุม (Power/Control Issues) ประเด็นความเป็นธรรมหรือการกระจายทรัพยากร(equity/distribution issues) ซึ่งยิ่งสองประเด็นหลังนี้มีความโดดเด่นเท่าไร การวิเคราะห์นโยบายก็เป็นไปในเชิงการเมืองซับซ้อนมากเท่านั้น

๗.๔ กระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๕ ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

๑) ขั้นการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Making)

๒) ขั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Decision-Making)

๓) ขั้นการนeเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation)

๔) ขั้นการประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Public Policy Evaluation)

และ ๕) ขั้นการต่อเนื่อง การทดแทน หรือการยุตินโยบายสาธารณะ (Public Policy Maintenance/ Succession or Termination)

โดยข้อสมมติที่อยู่เบื้องหลังแนวทางนี้จะมองว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเป็นผลมาจากความขัดแย้ง การต่อสู้ การเจรจาต่อรองและการประนีประนอมระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่มีบทบาทในแต่ละขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ มากกว่ามองว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice) แต่เป็นเรื่องของเหตุผลทางการเมือง (Political Reason) หรือการใช้ค่านิยม (Values) บางชนิดมาเป็นปัจจัยสำคัญ

สำหรับตัวแบบที่ใช้มองการเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น Thomas R. Dye เสนอตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังต่อไปนี้ คือ

๑) ตัวแบบสถาบัน (Institutionalism) คือสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะเช่น พรรคการเมือง ข้าราชการ สมาคมการค้า เป็นต้น

๒) ตัวแบบกระบวนการ (Process) เป็นการมองว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมีกระบวนการนำเข้า (Input) และผลผลิต (Output) ในขณะที่ก็มีการป้อนผลย้อนกลับไปยังการนำเข้าใหม่ (Feed Back Process) โดยในแต่ละขั้นตอนก็จะมีผู้เล่นต่างๆ เข้ามาร่วมมีอิทธิพลในขั้นตอนต่างๆ

๓) ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) ตัวแบบนี้จะมองว่า ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะคือ กลไกข้าราชการประจำ ซึ่งโดยปกติการเสนอขออนุมัติงบประมาณประจำปีจะ ใช้การอ้างอิงจากฐานของปีก่อน ๆ และเพิ่มเป็นสัดส่วนขึ้นไปในปีต่อ ๆ ไป

๔) ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Theory) ตัวแบบนี้จะมองว่าชนชั้นนำจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย โดยทั่วไปกลุ่มชนชั้นนำจะมีค่านิยมและทัศนคติที่เป็นไปในทิศทางใกล้เคียงกัน และพยายามรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอาไว้ นอกจากนี้อาจต้องใช้เวลานานกว่าที่จะรับสมาชิกใหม่ ๆ เข้ามาในกลุ่ม

๕) ตัวแบบอื่น ๆ เช่น ตัวแบบกลุ่ม (Group Model),ตัวแบบเหตุผล (Rationalism) และตัวแบบทฤษฎีเกม (Game Theory) เป็นต้น

โดยทั่วไป ในทุกสังคมก็จะมีรูปแบบของตัวแบบต่าง ๆ ผสมผสานกันในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะที่ควรจะเป็น รัฐบาลซึ่งมีที่มาจากประชาชนจะต้องรับฟังเสียงจากประชาชนเพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงของตนเองเอาไว้ ดั้งนั้นรัฐบาลมักจะกำหนดนโยบายสาธารณะที่ ตอบสนองความต้องการของประชาชน ในขณะที่จะต้องมีวิสัยทัศน์เล็งเห็นความเปลี่ยนแปลงของสังคม สภาพแวดล้อม และความต้องการในอนาคต จึงต้องมีดุลยภาพในการกำหนดนโยบาย สาธารณะที่สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเอาไว้ด้วย ซึ่งโดยปกตินโยบายเหล่านี้อาจยังไม่ ตรงกับความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน

สำหรับการคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงในอนาคต ก็สามารถทำได้จากเครื่องมือหลายชนิด เช่น การคาดการณ์อนาคต (Foresight), การกำหนดฉากทัศน์อนาคต (Scenario Planning) หรือแม้แต่การใช้การพยากรณ์โดยประวัติศาสตร์อนาคต (Future History) เป็นต้น แนวโน้มสำคัญ ๆ ที่ผู้ร้อน, ปัญหาความมั่นคงทั้งภายในและระหว่างประเทศ ทั้งความมั่นคงตามแบบ และความมั่นคงรูปแบบใหม่ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายสาธารณะอาจสร้างผลกระทบให้กับสมาชิกคนอื่นในสังคม ได้ ดังนั้นตามหลักพาเรโต (Pareto Efficiency) ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นจะต้องหาทางจัดสรร ทรัพยากรเพื่อยังประโยชน์ให้กับสมาชิกในสังคม โดยไม่ทำให้สมาชิกคนอื่นหรือกลุ่มอื่นได้รับความเสียหาย หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นผู้กำหนดนโยบายจะต้องแก้ปัญหาด้วยการจัดมาตรการชดเชย หรือการใช้สวัสดิการสังคมเข้าช่วยเหลือสมาชิกในสังคม

โดยทั่ว ไปการกระจายทรัพยากรให้กับสมาชิกในสังคม เราจะต้องพิจารณาปัญหาเรื่องความยุติธรรมด้วย ซึ่งอาจต้องพิจารณาในสองมิติคือ ความยุติธรรมในแนวราบ (Horizontal Equity) เช่น พิจารณาเก็บภาษีในอัตราเดียวกันทั้งหมด (ในขณะนี้เป็นนโยบายเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม) และความยุติธรรมในแนวตั้ง (Vertical Equity) เช่นการพิจารณาเก็บภาษีในอัตราที่ก้าวหน้า ผู้มีรายได้มากก็จ่ายภาษีมาก ในขณะที่ผู้มีรายได้น้อยก็จ่ายภาษีน้อย เพื่อชดเชยและช่วยเหลือสมาชิกที่ขาดโอกาสในสังคมเป็นต้น

๗.๕ ประเภทของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ อาจจำแนกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ ดังนี้ คือ

๑. นโยบายมุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้านและนโยบายมุ่งเน้นสถาบันกำหนดนโยบาย นโยบายมุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้าน เช่น นโยบายด้านการเมือง นโยบายด้านการบริหาร นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านสังคม นโยบายมุ่งเน้นสถาบันที่กำหนดนโยบาย สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ

๒. นโยบายมุ่งเน้นเนื้อหาสาระและนโยบายมุ่งเน้นขั้นตอนการปฏิบัติ นโยบาย มุ่งเน้นเนื้อหาสาระ รัฐบาลมีประสงค์ที่จะทำอะไร เพื่อสนองต่อความ ต้องการของประชาชน สิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือต้นทุนต่อประชาชน หรือ อาจทำให้ประชาชนกลุ่มใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบ เช่น นโยบายการสร้างทางด่วนในเขตกรุงเทพ และปริมณฑล นโยบายการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่

นโยบาย มุ่งเน้นขั้นตอนการปฏิบัติ จะมีลักษณะเกี่ยวข้องกับวิธีการดำเนินการ นโยบายว่าจะดำเนินการอย่างไร และใครเป็นผู้ดำเนินการดังนั้นนโยบายนี้จะคลอบคลุมองค์การที่จะต้องรับผิดชอบการบังคับใช้นโยบาย เช่น นโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ

๓. นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมโดยรัฐและนโยบายมุ่งเน้นการควบคุมตนเอง นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมโดยรัฐ ลักษณะโนโยบายประเภทนี้มุ่งเน้นกำหนด ข้อจำกัดเกี่ยวกับพฤติกรรมของปัจเจก บุคคลซึ่งเป็นการลดเสรีภาพหรือการใช้ดุลยพินิจที่จะกระทำ สิ่งหนึ่งสิ่งใดของผู้ถูกควบคุม เช่น นโยบายควบคุมอาวุธปืน วัตถุระเบิด นโยบายควบคุมการพนันนโยบายลดอุบัติเหตุจากการขี่รถจักรยานยนต์

นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับตนเอง ลักษณะมีลักษณะคล้ายคลึงกับนโยบายเน้นการควบคุมโดยรัฐ แต่แตกต่างกันคือ มีลักษณะของการส่งเสริมการป้องกันผลประโยชน์และความรับผิดชอบของกลุ่มตน เช่น พ.ร.บ.วิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ พ.ร.บ.ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

๔. นโยบายมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์ และนโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็นธรรม

นโยบาย มุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์ การจำแนกโดยการใช้เกณฑ์การรับผลประโยชน์จากนโยบายของรัฐ เป็นนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรบริการหรือผลประโยชน์ให้กับประชาชนบางส่วน อย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งผู้รับผลประโยชน์อาจจะเป็น ปัจเจกบุคคล กลุ่มคนองค์การ เช่น นโยบายการ แก้ปัญหาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

นโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็นธรรมเป็นความพยายามของรัฐที่จะจัดสรรความ มั่นคง รายได้ ทรัพย์สินและสิทธิต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนอย่างเป็นธรรม เช่น นโยบายพื้นฐานไม่ต่ำกว่า ๑๒ ปี นโยบายการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

๕. นโยบายมุ่งเน้นเชิงวัตถุ และนโยบายมุ่งเน้นเชิงสัญลักษณ์นโยบาย มุ่งเน้นเชิงวัตถุ เกิดขึ้นเพื่อก่อให้เกิดการจัดหาทรัพยากรหรืออำนาจที่จะให้ ประโยชน์แก่บุคคล กลุ่มต่าง ๆ เช่น นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสงอุทกภัย นโยบายปรับปรุง ชุมชนแออัด

นโยบายมุ่งเน้นเชิงสัญลักษณ์ เป็นลักษณะของนโยบายที่ตรงกันข้ามกับนโยบาย มุ่งเน้นเชิงวัตถุคือเป็นนโยบาย ที่มิได้เป็นการจัดสรรเชิงวัตถุหรือสิ่งของที่จับต้องได้แต่เป็นนโยบายมุ่ง เสริมสร้างคุณค่าทางจิตใจให้แก่ประชาชน เช่น นโยบายรณรงค์รักษาสิ่งแวดล้อม นโยบายส่งเสริมเอกลักษณ์

๖. นโยบายมุ่งเน้นลักษณะเสรีนิยมและ นโยบายมุ่งเน้นลักษณะอนุรักษ์นิยม

นโยบาย มุ่งเน้นลักษณะเสรีนิยม เป็นนโยบายที่เกิดจากการผลักดันของกลุ่ม ความคิดก้าวหน้าที่ต้องการจะเห็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นความเสมอภาค เช่น นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายมุ่งเน้นลักษณะอนุรักษ์นิยม แนวความคิดกลุ่มนี้จะอยู่ในกลุ่มชนชั้นของ สังคมกลุ่มความคิดเหล่านี้จะเห็นว่า สิ่งที่ดำรงอยู่นั้นดีอยู่แล้วถ้าจะทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขควรทำแบบค่อยเป็นค่อยไป รักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เช่น นโยบายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจเพื่อผูกขาดการผลิตสินค้าและบริการ

๗. นโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าสาธารณะ และนโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าเอกชนนโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าสาธารณะ คือการกำหนดสินค้าที่ไม่สามารถแยกกลุ่ม ผู้รับผลประโยชน์ออกจากนโยบายได้ เมื่อรัฐจัดสรรสินค้านั้นแล้วประโยชน์จะตกอยู่กับประชาชนทุกคนไม่จำกัดบุคคลกลุ่ม เช่น นโยบาย ป้องกันประเทศ นโยบายควบคุมจราจร

นโยบาย มุ่งเน้นลักษณะสินค้าเอกชน สินค้าเอกชนสามารถแยกกลุ่มผู้รับ ผลประโยชน์ออกเป็นหน่วยย่อยๆ ได้และสามารถเก็บค่าใช้จ่ายอันเนื่องจากผู้ได้รับผลประโยชน์ได้ โดยตรง เช่น การเก็บขยะของเทศบาลการไปรษณีย์โทรเลข

๗.๖ จุดเริ่มต้นของการศึกษานโยบายสาธารณะ

ในทางวิชาการการศึกษานโยบายสาธารณะเริ่มต้นอย่างเป็นทางการภายใต้ชื่อ “นโยบายศาสตร์”(Policy Science) อันเป็นผลมาจากการเสนอของเลินเนอร์ (Learner) และลาสเวลล์ (Lasswell) ในงานชื่อ “The Policy Sciences” เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ต่อมาไม่นาน ลาสเวอลล์ก็ได้รับการยกย่องให้เป็นผู้ก่อตั้งนโยบายศาสตร์ยุคใหม่ (the Modern-Day Founder of Policy Science) สาเหตุมาจากลาสเวลล์รู้สึกผิดหวังกับการแยกศาสตร์ออกมาเป็นศาสตร์สาขาเฉพาะสาขาที่เกิดช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเขาจึงได้เสนอให้นโยบายศาสตร์เป็นศูนย์กลางของการรวม สังคมศาสตร์ต่างๆ เข้าด้วยกันวัตถุประสงค์ของเขานั้นไม่ใช่ทั้งการแยกศาสตร์ออกไปศาสตร์เฉพาะสาขาเหมือนที่นิยมกระทำกันอยู่เวลานั้นกับทั้งไม่ใช่เน้นการนำเอาศาสตร์ไปปฏิบัติเหมือนที่ได้ถกเถียงกันอยู่ก่อนหน้านั้นแต่เขาเห็นว่านโยบายศาสตร์นั้นจะต้องพัฒนาไปสู่ “ทฤษฎีทั่วไปของการ เลือก”(General Theory of Choice) ส่วนประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติที่เผชิญอยู่นั้นเขามองว่าไม่ใช่หัวใจของนโยบายศาสตร์

ทรรศนะของลาสเวลล์นับว่าแตกต่างไปจากความเห็นของนักวิชาการก่อนหน้านั้นเพราะลาสเวลล์มุ่งสร้างทฤษฎี (Theorectically-Oriented Policy Science) แต่ทรรศนะที่มีอยู่ก่อนมุ่งวิเคราะห์นโยบายเพื่อรับใช้รัฐบาลทั้งนี้ลาสเวลล์ก็ถือว่าการปฏิบัติเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของนโยบายศาสตร์และถือว่านโยบายศาสตร์ต่างจากสังคมศาสตร์ประยุกต์อื่นๆ ตรงที่สนใจปัญหารากฐานของมนุษย์นอกจากนั้นเขายังเห็นว่านโยบายศาสตร์จะต้องมีมุมมองที่กว้างระดับโลกต้องเน้นบริบททางประวัติศาสตร์เน้นการศึกษาการเปลี่ยนแปลง เช่น การเผยแพร่สิ่งใหม่ การประดิษฐ์คิดค้นและการปฏิวัติตัวอย่างที่เขายกมาได้แก่ งานที่ได้ศึกษาถึงนโยบายสิทธิพลเมืองของกันนาร์เมอร์ดัล (Gunnar Myrdal) เรื่อง “An American Cilemma” เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๔

ในเวลาต่อมา ลาสเวลล์ยังได้กระตุ้นให้นักรัฐศาสตร์ช่วยกันสร้างนโยบายศาสตร์ในงานชื่อ “The Future of Ploitical Science” ของเขาเมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๓ ได้เรียกร้องให้นักรัฐศาสตร์ สนใจทฤษฎีการเลือก (Theory of Choice) ในการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งจัดว่าเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของนโยบายศาสตร์ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของลาสเวลล์ไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เหตุผลก็เพราะประการแรก ลาสเวลล์ต้องการให้นโยบายศาสตร์เป็นสื่อของการสร้างสังคมศาสตร์ที่เป็นเอกภาพ

(Unifying Social Science) คือ ต้องการใช้นโยบายเป็นกรอบของการศึกษาที่ว่าความเป็นจริงกลับกลายเป็นความพยายามแยกนโยบายศาสตร์ออกมาเป็นสาขาใหม่อีกสาขาวิชาหนึ่ง ประการที่สองลาสเวลล์ต้องการพัฒนาทฤษฎีการเลือกเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายในการพัฒนานโยบายสาธารณะในระบอบประชาธิปไตย โดยหวังว่า นโยบายจะช่วยพัฒนาประชาธิปไตยและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ลึกๆ แล้วลาสเวลล์เห็นว่าสามารถนำเอาวิธีการทางด้านพฤติกรรม (Behavioral Methode) มาสนับสนุนเป้าหมายทางด้านมนุษยนิยม (Humanisticends) ได้แต่ว่าในทางปฏิบัติกลับทำให้เกิดการตีความขึ้นมาว่าจริงๆ แล้วนโยบายสาธารณะต้องการเน้นจุดใดกันแน่ระหว่างกฎเกณฑ์ทางทฤษฎีกับการแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่จริง หรือนักนโยบายสาธารณะควรวางตัวเป็นกลางหรือว่ามุ่งรับใช้ระบอบประชาธิปไตย หรือว่ารับใช้รัฐหรือพลเมืองทำให้เกิดปัญหาเรื่องขอบข่ายของเนื้อหาวิธีการศึกษาและวิธีการปฏิบัติยิ่งในงานชิ้นหลังในปี ค.ศ. ๑๙๗๑ ที่ชื่อ “A Preview of Policy Science” ลาสเวลล์ อธิบายว่านักนโยบายศาสตร์ คือ คนที่มีความสามารถใช้ทักษะเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่กระจ่างแจ้งเหมาะสมตามที่รัฐและพลเมืองร้องขอมา งานชิ้นหลังนี้จึงถูกกลุ่มนักวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) ยกย่องและให้ความสำคัญโดยเน้นว่านักวิเคราะห์นโยบายจะต้องได้รับการพัฒนาทักษะทุกด้าน เพื่อวิเคราะห์นโยบายให้กับรัฐบาลอย่างไรก็ตาม กลุ่มนักวิเคราะห์นโยบายยุคแรกถูกโจมตีว่าได้เปลี่ยนจุดยืนของนโยบายศาสตร์จากการรับใช้อุดมการณ์ประชาธิปไตยมาเป็นการรับใช้รัฐบาล

ต่อมาในช่วงทศวรรษ ๑๙๕๐ และ ๑๙๖๐ ก็เกิดความคิดเห็นต่อการศึกษานโยบายศาสตร์แตกต่างกันเป็น๒แนว คือ แนวการศึกษาภาพรวมกับการต่อต้านภาพรวม (Synoptic and Anti Synoptic Approach) แนวภาพรวมหมายถึงการเน้นการมองภาพรวมทั้งหมด (Overview of the Whole) โดยอาศัยแบบอย่างจากการวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) เช่น การศึกษาของอีสตัน (Easton) ใน ค.ศ. ๑๙๕๓ ส่วนแนวที่ต่อต้านนั้น เห็นว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะทำความเข้าใจภาพรวมทั้งหมดทั้งระบบ เช่น การศึกษาของไซมอน (Simon) หรือวอลโด (Waldo) เมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๒

แนวทางทั้งสองนี้ได้ทำให้เกิดการถกเถียงต่อเนื่องกันเป็นเวลานานจนถึงปัจจุบัน แนวแรกเน้นการสร้างศาสตร์ตามหลักนโนบายศาสตร์ของลาสเวลล์ จึงถูกเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “สำนักวิเคราะห์เชิงประจักษ์” (Empirico-Analytic School) สำหรับแนวหลังเป็น “แนวมนุษยนิยม” (Humanistic) เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “พหุนิยมใหม่” (Neo-Pluralist) ซึ่งให้ความสำคัญกับกลุ่มหลากหลายและการบริหารประชาธิปไตย

สรุปได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะเริ่มแรกใช้คำว่า “นโยบายศาสตร์” มาจากการเสนอของเลินเนอร์และลาสเวลล์ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ข้อเสนอนั้นครอบคลุมหลายส่วน ได้แก่ปรัชญาของระบอบประชาธิปไตยและมนุษยนิยมการมุ่งเน้นการสร้างทฤษฎีการเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐและการนำเอาทฤษฎีไปปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของรัฐและพลเมืองดังนั้นจึงทำให้เกิดการตีความและเกิดกลุ่มการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่มีจุดเน้นแตกต่างกันตามมาอาทิ กลุ่มที่เน้นภาพรวมกลุ่มที่ต่อต้านภาพรวมหรือกลุ่มที่เน้นมนุษยนิยมในทศวรรษ ๑๙๕๐ และ ๑๙๖๐ ตลอดจนการแปลความหมายของคำที่แตกต่างกันในภายหลัง

๗.๗ การศึกษานโยบายสาธารณะในยุคหลัง

หลักจากที่ Brian W.Hogwood and Lewis A Gunn[๑๑] เสนอให้ศึกษานโยบายศาสตร์เมื่อปี ค.ศ.๑๙๕๑ แล้ว การศึกษานโยบายสาธารณะได้พัฒนาต่อมาอีกหลายปี แต่ใช้ชื่อ ๒ ชื่อหลัก ๆ คือ (๑) การศึกษานโยบาย (Policy Studies) และ (๒) การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis)

การแบ่งประเภทการศึกษานโยบายสาธารณะมาจากหนังสือของลาสเวลล์ ชื่อ "A Preview of Policy Science)"เมื่อ ปีค.ศ. ๑๙๗๑ ซึ่งให้ความหมายของนโยบายศาสตร์ไว้ว่าเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิด "ความรู้ของ" และ "ความรู้ใน" กระบวนการนโยบาย (the Process of Producting Knowledge of and in Policy Processes)

ขยายความคือ "ความรู้ของนโยบาย" หมายถึง การศึกษาอย่างเป็นระบบในเชิงประจักษ์ว่านโยบายเกิดขึ้นมาได้อย่างไรและก่อให้เกิดผลอะไร (Knowledge of Refers to Systematic, Empirical Studies of how Policies are made and put into Effect) ส่วน "ความรู้ในนโยบาย" หมายถึง ความเข้าใจความเป็นจริงของการตัดสินใจ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการเข้าถึงแหล่งความรู้ (Knowledge in refers to Understanding that the Realism of a Decision Depends in Part on Access to the Stock of Available Knowledge)[๑๒]

จากการแบ่งประเภทนโยบายสาธารณะของลาสเวลล์นี้ ฮ็อกวูด (Hoogwood) และกันน์ (Gunn) นำมาขยายความว่าความรู้ของนโยบาย (Knowledge of) หมายถึง ความรู้เชิงพรรณนาและอธิบาย (Descriptive and Explanatory Knowledge) ส่วนความรู้ในนโยบาย หมายถึง ความรู้ที่กำหนดขั้นตอนวิธีการปฏิบัติ (Prescriptive Knowledge)

Brian W.Hogwood and Lewis A Gunn[๑๓] แบ่งนโยบายสาธารณะออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือ ความรู้ในเชิงพรรณนาและอธิบาย เรียกว่า "การศึกษานโยบาย" (Policy Studies) และความรู้ที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติ (Prescriptive Activities)

แสดงถึงประเภทของนโยบายสาธารณะ ๒ ประเภท คือ การศึกษานโยบาย (policy sturdies)กับการวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) ด้านการศึกษานโยบายเป็นการศึกษาในเชิงทฤษฎีเพื่อพรรณนาและอธิบาย ประกอบด้วย ๔ ส่วน คือ

---

[๑๑] Larry N. Gerston, Making public policy: Form conflict to resolution, p.18-20.

[๑๒] cited in William N.Dunn, Public policy analysis : An introduction, (New Jersey : Prentice Hall, 1981), p.19.

[๑๓] Brian W. Hogwood and Lewis A Gunn, Policy analysis for the real world, (London : Oxford University Press, 1984), p. 26.

(๑) การศึกษาเนื้อหานโยบาย (Study of Policy Content)

(๒) การศึกษากระบวนการนโยบาย (Study of Policy Process)

(๓) การศึกษาผลผลิตของนโยบาย (Study of Policy Outputs)

(๔) การศึกษาการประเมินผลนโยบาย ส่วนด้านการวิเคราะห์นโยบายเป็นการศึกษาทางปฏิบัติเพื่อกำหนดขั้นตอนวิธีการปฏิบัติ ประกอบไปด้วย ๔ ส่วนเช่นกัน คือ

(๑) การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดนโยบาย (Information for Policy Making)

(๒) การวิเคราะห์เพื่อหาความสนับสนุนในกระบวนการนโยบาย (Process Advocacy) อันหมายถึงการผลักดันการดำเนินงานตามนโยบาย

(๓) การสนับสนุนนโยบาย (Policy Advocacy) หมายถึง การวิเคราะห์เพื่อผลักดันตัวนโยบาย ซึ่งจำแนกได้อีก ๒ แบบ คือ วิเคราะห์โดยนักวิเคราะห์ในพื้นฐานที่เป็นนักการเมือง (Analyst as Political Actor) กับวิเคราะห์โดยนักการเมืองในฐานะที่เป็นนักวิเคราะห์ (Political Actor as Analyst)

(๔) การวิเคราะห์เพื่อประเมินผลนโยบาย (Evaluation) ซึ่งส่วนสุดท้ายนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าเป็นส่วนที่ต้องมีด้วยกันไม่ว่าจะเป็นการศึกษานโยบายหรือการวิเคราะห์นโยบาย

การศึกษาและการวิเคราะห์นโยบายนี้ดำเนินมาเรื่อย จนถึงเมื่อต้นทศวรรษ ๑๙๗๐ นักวิชาการเริ่มมีความรู้สึกตรงกันว่าการศึกษานโยบายสาธารณะเริ่มห่างไกลออกไปจากรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากการวิเคราะห์นโยบายเริ่มใช้วิธีการที่มีรูปแบบที่เป็นทางการมากขึ้น โดยเฉพาะเทคนิคทางคณิตศาสตร์และสถิติ นโยบายสาธารณะจึงเริ่มมีทิศทางของตัวเองและมีอิทธิพล ต่อการจัดการภาครัฐ แต่ก็ทำให้เกิดปัญหาใหม่อีกว่านโยบายสาธารณะยังสมควรที่จะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาตร์ต่อไปหรือไม่ โดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์ซึ่งนำเอาวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ มาใช้และสร้างตัวแบบเพื่อวิเคราะห์นโยบาย

ในยุคหลังทศวรรษ ๑๙๗๐ เป็นต้นมา จึงมีการแบ่งนโยบายสาธารณะเป็นอีกแบบหนึ่ง คือ (๑) การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) และ (๒) นโยบายสาธารณะทางการเมือง (Political Public Policy)

การวิเคราะห์นโยบาย หมายถึง การใช้เทคนิคต่างๆ วิเคราะห์นโยบายโดยเน้นที่การตัดสินใจ (Decision-Making)และการกำหนดนโยบาย (Policy Formation) โดยเน้นที่การใช้ตัวแบบทางสถิติและคณิตศาสตร์ เช่น การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน (Benefit-Cost analysis) ทฤษฎีตัดสินใจ (decision theory) การวิเคราะห์ระดับที่เหมาะสมที่สุด (Optimum Level Analysis) ทฤษฎีการจัดสรร ทรัพยากร (Allocation Theory) ตัวแบบเวลาที่เหมาะสมที่สุด (Ttime-Optimization)

ส่วนนโยบายสาธารณะทางการเมืองสนใจที่ผลลัพธ์ (Results or Outcomes) ของนโยบาย ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองที่เป็นตัวกำหนดเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง และอาณาบริเวณของนโยบาย (Policy Areas) บางด้าน เช่น นโยบายสาธารณสุข นโยบายการศึกษา นโยบายสวัสดิการ และนโยบายสิ่งแวดล้อม

จากการสำรวจพบว่า การศึกษานโยบายสาธารณะในฐานะสาขาหนึ่งนั้นเริ่มต้นจริงๆ เมื่อราวทศวรรษ ๑๙๕๐ -๑๙๗๐ การศึกษานโยบายสาธารณะในปัจจุบันมีทั้งที่เป็นกระบวนทัศน์ที่แยกออกมาจากรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาตร์ หรือไม่ก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์และรัฐประศาสน ศาสตร์ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐประศาสนศาสตร์โยเฉพาะการวิเคราะห์ภายใต้ตัว

แบบดั้งเดิม คือ ตัวแบบระบบราชการ (Bureaucratic Model) และแนวทางคิดการแสวงหาวิธีการที่ ดีที่สุด (One Best Way Thinking) การศึกษาที่ยึดตัวแบบดั้งเดิมถูกวิจารณ์ว่าหาข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนการตัดสินใจมากกว่าการแก้ปัญหาที่รากฐาน ส่วนการวิเคราะห์นโยบาย สาธารณะตามตัวแบบการจัดการ (Managerialist Model) ก็ค่อนไปทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งก็อาจใช้ได้ แต่ก็มีพื้นฐานต่างไปจากการวิเคราะห์ทางรัฐประศาสนศาตร์

การพัฒนาการศึกษานโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อการศึกษาการบริหารภาครัฐ แม้อาจถูกวิจารณ์ว่าแคบ สนใจเฉพาะงานรัฐบาล และนโยบายสาธารณะทางการเมืองถูกลดความสำคัญลงเหลือแต่การจัดการ แต่การศึกษาและการวิเคราะห์นโยบายก็ยังเป็นประโยชน์ในแง่ที่ทำให้เกิดความสนใจศึกษาสิ่งที่รัฐบาลทำอาจนำไปคัดค้านวิธีปฏิบัติหรือใช้วิธีเชิงประจักษ์เพื่อวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ[๑๔]

[๑๔] Owen Hughes, Public management and administration : An introduction, 3Nd ed. (New York : Palgrave Macmillan, 2003), pp.113-115.

๗.๘ สถาบันที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ

ลักษณะของนโยบายสาธารณะที่ดีควรมีลักษณะดังนี้

๑. ไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ใช้ปกครองประเทศ

๒. ไม่บั่นทอนความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ ไม่ว่าโดยทางตรงและทางอ้อม

๓. กระบวนการจัดทำนโยบายต้องมีประสิทธิภาพ มีกระบวนการศึกษาปัญหาต่างๆ อย่างมีระบบค้นหาสาเหตุที่แท้จริง และหาหนทางการแก้ไขที่ดีที่สุด แล้วจึงนำมาออกเป็นนโยบาย

๔. นโยบายสาธารณะที่ดี ควรจะเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานและองค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน

๕. นโยบายสาธารณะนั้นทำให้ประชาชนในประเทศมีความผาสุกและสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสมานฉันท์ ไม่ก่อให้เกิดการแตกแยกความสามัคคีของประชาชน

๖. วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะนั้น ต้องยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

๗.๙ มิติการมองนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมองได้หลายมิติ ตัวอย่าง ฮ็อกวูดและกันน์[๑๕] (Policy analysis for the real world,pp.๑๒-๓๑.) ได้แบ่งมิติการมองนโยบายสาธารณะออกเป็น ๑๐ ด้านได้แก่

๑. นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นชื่อสาขากิจกรรม (as a Label for a Filed of Activity) นโยบายสาธารณะในแง่นี้เป็นการบรรยายถึงกิจกรรมของรัฐบาลในสาขาต่างๆ เช่น นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสังคม นโยบายต่างประเทศ หรือนโยบายด้านหนึ่งยังอาจมีนโยบายที่ เฉพาะลงไปอีก เช่น นโยบายของรัฐบาลต่ออุตสาหกรรมของประเทศ เป็นต้น

๒. นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นการแสดงวัตถุประสงค์กว้างๆหรือแสดงถึงสภาพของกิจการที่พึงปรารถนา (as an Expression of General Purpose or Desired State of Affairs) ในแง่นี้นโยบายสาธารณะเป็นคำกล่าวที่แสดงวัตถุประสงค์หรือสภาพที่ต้องการ เช่น พรรคอนุรักษ์นิยมในอังกฤษประกาศเมื่อ ค.ศ.๑๙๘๓ ว่า” ในสมัยหน้าเราจะยังคงพยายามรักษาเงินเฟ้อให้ต่ำต่อไปอีก จุดหมายสูงสุดของเราควรจะทำให้สังคมมีระดับราคาที่มีเสถียรภาพ” การรักษาระดับเงินเฟ้อให้ต่ำและเสถียรภาพราคาจึงเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของพรรคอนุรักษ์นิยม โดยใช้นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการแสดงออกให้เห็นสภาพที่ต้องการ

---

[๑๕] Owen Hughes, Public management and administration : An introduction, 3Nd ed. (New York : Palgrave Macmillan, 2003), pp.113-115.

๓. นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นข้อเสนอเฉพาะเรื่อง (as Specific Proposals) สำหรับในแง่นี้แล้ว นโยบายสาธารณะหมายถึงข้อความเฉพาะเรื่องที่องค์การสาธารณะต่างๆเช่น กลุ่ม ผลประโยชน์ พรรคการเมืองหรือแม้แต่คณะรัฐมนตรีเอง ต้องการให้รัฐบาลดำเนินการในเรื่องใดเรื่องใดและรัฐบาลกำหนดแนวทางที่ดำเนินการในเรื่องนั้นเอาไว้ ตัวอย่างรัฐบาลมีนโยบายให้สภาพแรงงานเลือกตัวแทนเป็นกรรมการอยู่ในสหภาพการค้าหรือการมีนโยบายให้เงินอุดหนุนแก่สหภาพเป็นต้น

๔. นโยบายสาธารณะในฐานะการตัดสินใจของรัฐบาล (as Decisions of Government) เป็นกรณีการตัดสินเฉพาะเรื่อง ส่วนใหญ่เป็นกรณีการตัดสินใจเฉพาะหน้า เช่นการตัดสินใจเมื่อวิกฤติในเรื่องหนึ่งเกิดขึ้น นักวิเคราะห์นโยบายจะสนใจกรณีเหล่านี้มักวิเคราะห์ว่าอะไรเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในเวลานั้น หรือถ้าหากมีระยะเวลามากกว่านั้น การตัดสินใจจะเป็นอย่างไรและผลจะเป็นอย่างไร

๕. นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ (as Formal Authorization) สำหรับการมองในแง่นี้ มองนโยบายสาธารณะว่าจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีการออก กฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดการปฏิบัติตามมาภายหลัง จึงไปเน้นที่ขั้นตอนของการ ออกกฎหมาย แต่บางครั้งการมุ่งมองที่ขั้นตอนกฎหมายมากเกินไป อาจทำให้เข้าใจว่าเมื่อออกกฎหมายได้แล้ว ทุกอย่างก็จะเสร็จสมบูรณ์ตามไปด้วย ซึ่งที่จริงไม่แน่สมอไป เพราะการปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นอีกหลายประการ

๖. นโยบายสาธารณะในฐานะแผนงาน (as a Program) นโยบายสาธารณะในแง่นี้เป็นการกำหนดรายละเอียดเฉพาะของกิจกรรมที่รัฐบาลจะปฏิบัติ รวมไปถึงกฎหมาย ข้อบังคับการจัดการ องค์การและทรัพยากรต่างๆตลอดจนอำนาจหน้าทีทีจะมอบให้แกผู้ปฏิบัติงาน นโยบายสาธารณะในแง่นี้จึงมีทั้งแนวทางการกระทำกว้างๆ และแผนการปฏิบัติจริง ตัวอย่างนโยบายการเคหะชุมชนขิงรัฐบาลอาจประกอบไปด้วยแผนงานย่อยๆ เช่น แผนการให้ความสนับสนุนการปรับปรุงการเคหะ การรับจำนองบ้านหรือแผนอื่นๆ

๗. นโยบายสาธารณะในฐานะผลผลิต (as a Output) นโยบายสาธารณะในแง่นี้เป็นการมองถึงสิ่งที่รัฐบาลจะจัดให้แก่ประชาชนจริง โดยไม่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การจ่ายเงินให้ประชาชน การจัดสินค้าและบริการให้ประชาชน การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การชักชวนให้ปฏิบัติด้วยการสร้างสัญลักษณ์ทางใจหรืออาจจะเป็นการเก็บภาษีประชาชนซึ่งผลผลิตของ นโยบายสาธารณะมีหลายด้านแตกต่างกัน

๘. นโยบายสาธารณะในฐานะผลลัพธ์(as a Outcome) นโยบายสาธารณะในแง่นี้เป็นการมองที่การบรรลุผลจริงตามนโยบาย ความแตกต่างระหว่างผลผลิต (Output) กับผลลัพธ์ (Outcome) อยู่ตรงที่ว่าผลผลิตเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลได้กระทำ ณ จุดที่ให้บริการประชาชน ส่วนผลลัพธ์นั้นเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อจากกิจกรรมดังกล่าวซึ่งมักจะทอดยาวออกไปอีก บางครั้งก็ยากที่จะทำให้ได้ผล แต่ว่าผลลัพธ์เป็นสิ่งสำคัญ เพราะเป็นสิ่งที่ทำให้เรารู้ว่าจริงๆ แล้ววัตถุประสงค์

ของนโยบายนั้นได้บรรลุหรือไม่และเป็นการผลในด้านใด ยกตัวอย่าง ผลจากการพัฒนาภูมิภาคช่วยให้ธุรกิจที่กำหลังตำต่ำดีขึ้น จัดว่าเป็นการบรรลุผล แต่ไม่ใช่ผลทางด้านเศรษฐกิจอย่างเดียว เป็นผลทางสังคมด้วยเนื่องจากช่วยให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

๙. นโยบายสาธารณะในฐานะทฤษฎีหรือตัวแบบ (as a Theory or Model) นโยบายสาธารณะทุกๆ นโยบายมีฐานคติว่า เป็นสิ่งที่รัฐบาลสามารถทำได้และจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ฐานคตินี้มี ความหมายในเชิงทฤษฎีหรือตัวแบบว่า นโยบายมีความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลต่อกัน เช่น นโยบายเป็นสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งหรือหลายสามเหตุ และในขณะเดียวกันนั้นนโยบายก็ก่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามมา ถ้าหากเราสามารถคิดได้ให้อยู่ในรูปประโยคที่ว่า “ถ้าX, แล้ว Y (if X, then Y) ” ซึ่งเป็นประโยคที่แสดงความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลต่อกันก็แสดงว่าเราคิดถึงนโยบายสาธารณะในแง่ทฤษฎีหรือตัวแบบ

๑๐. นโยบายในฐานะกระบวนการ (as Process) ถ้าเราติดตามข่าวนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งในหน้าหนังสือพิมพ์ราจะเห็นลักษณะอย่างหนึ่งของนโยบาย ได้แก่ การใช้เวลานานนโยบายในฐานะอื่นข้างต้นที่กล่าวมานั้นเปรียบได้กับรูปภาพแต่ละแผ่น เช่น เป็นภาพของวัตถุประสงค์ เป็นภาพของการตัดสินใจ ภาพของกฎหมาย หรือภาพอื่นๆ แต่การศึกษานโยบายต้องการภาพที่ต่อเนื่องเหมือนกับภาพยนตร์ที่ทำให้เราสามารถดูกระบวนการตัดสินใจที่ดีต่อกัน การวิเคราะห์นโยบายในแง่กระบวนการจึงทำให้เราค่อยๆ เห็นภาพทีละเล็กละน้อยจนหมดรวมทั้งสามารถตามความคืบหน้าในแต่ละขั้นตอนได้

โดยสรุป ฮ็อกวูดปละกันน์เสนอว่าการมองนโยบายสาธารณะสามารถมองไปที่จุดเน้นต่างๆ ได้หลายจุด เช่น กิจกรรมในด้านใดด้านหนึ่งของรัฐบาล วัตถุประสงค์ ข้อเสนอหรือประเด็นเฉพาะเรื่องการตัดสินใจ การออกกฎหมาย แผนงาน โครงการของรัฐบาล ผลผลิตของการให้บริการ ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ หรือในแง่ของทฤษฎีและตัวแบบเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ แต่ถ้าจะมองให้เห็นภาพเคลื่อนไหวทั้งหมดแล้ว อาจมองนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการ ซึ่งจะแสดงวิวัฒนาการและความต่อเนื่องของนโยบายตั้งแต่เริ่มต้นไปเรื่อยๆจนกระทั่งถึงจุดจบของนโยบายซึ่งอาจจะไม่มีวันจบสิ้นง่ายๆ

๗.๑๐ ตัวแบบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ดาย (Dye)[๑๖] ได้รวบรวมกรอบทฤษฎีในการกำหนดนโยบายสาธารณะเอาไว้เขาเรียกว่า "ตัว แบบ"(Model) ของนโยบายสาธารณะ ซึ่งหมายถึงการจำลองลักษณะบางอย่างมาจากโลกของความเป็นจริง ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์หลายประการ ได้แก่ การทำให้ง่ายต่อความเข้าใจ การทำให้มองเห็นลักษณะสำคัญๆ และเกิดความเข้าใจตรงกัน ประโยชน์ในแง่ของความสามารถแยกแยะส่วนสำคัญกับไม่สำคัญออกจากกัน ความสามารถในการอธิบายนโยบาย การพยากรณ์ผลลัพธ์และการเป็นแนวทางในการพัฒนาตัวแบบใหม่ๆ ต่อไปในอนาคต

ตัวแบบที่ดายรวบรวมไว้มี ๙ ตัวแบบ คือ (๑) ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) (๒) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) (๓) ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) (๔) ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) (๕) ตัวแบบเหตุผล (Rational Model) (๖) ตัวแบบการตัดสินใจเฉพาะส่วนที่เพิ่ม (Incre-Mental Model) (๗) ตัวแบบตามทฤษฎีเกม (Game Theory Model) (๘) ตัวแบบตามทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Model) (๙) ตัวแบบระบบ (Systems Model) สำหรับสาระสำคัญของแต่ละตัวแบบมีดังต่อไปนี้

๑) ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบนี้มองว่านโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบัน (Policy as Institutional Output) หมายความว่า ประเด็นปัญหาหรือนโยบายจะกลายเป็นนโยบายสาธารณะก็ ต่อเมื่อสถาบันทางการเมืองยอมรับ มีการนำไปปฏิบัติและบังคับใช้ สถาบันการเมืองจึงทำหน้าที่สร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ให้กับนโยบาย ทำให้นโยบายมีลักษณะสากล (universality) เพราะเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจบังคับ (Monopolizes Coersion) ในสังคมตราบเท่าที่ยังได้รับการยอมรับจากประชาชน ตัวแบบนี้จึงมุ่งที่จะอธิบายถึงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย โดยอธิบายลักษณะ โครงสร้างองค์กร บทบาท หน้าที่ต่างๆของสถาบันเหล่านั้นซึ่งอาจจะพัฒนาไปสู่การอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกับเนื้อหาของนโยบายและการศึกษาสถาบันในเชิงเปรียบเทียบต่อไป

๒) ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบนี้มองว่านโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทางการเมือง (Policy as Political Activity) จึงมุ่งอธิบายกระบวนการและพฤติกรรมทางการเมืองต่างๆ เพื่อหาแบบแผน (Patterns) ของกิจกรรมหรือกระบวนการดังกล่าว โดยการจัดกลุ่มกิจกรรมการเมืองที่สัมพันธ์กันกับนโยบาย เช่น แบ่งออกเป็นการกำหนดปัญหา การกำหนดข้อเสนอของนโยบาย การทำให้นโยบายมีความชอบธรรม การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย เป็นต้น ตัวแบบนี้ได้รับอิทธิพลจากการศึกษาในเชิงพฤติกรรม จึงมุ่งศึกษาพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มต่างๆ เช่น ผู้เลือกตั้งกลุ่มผลประโยชน์ สมาชิกสภานิติบัญญัติ ประธานาธิบดี ผู้พิพากษารวมทั้งกลุ่มการเมืองอื่น ๆ

---

[๑๖] Dye, Thomas R., Understanding Public Policy Englewood Cliffs, (New Jersey : Prentice-Hall, Inc. 1984), p.25.

๓) ตัวแบบตามทฤษฎีกลุ่ม ตัวแบบนี้ถือว่านโยบายสาธารณะ คือ ความสมดุลของกลุ่ม (Policy as Group Equilibrium) ตามทฤษฎีกลุ่มถือว่า ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเป็นหัวใจของการเมือง เพราะคนที่มีผลประโยชน์เหมือนกันจะรวมตัวกันกดดันรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลกำหนดนโยบายตามที่ตนต้อการ การรวมตัวกันของกลุ่มต่างๆ จะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ กลุ่ม โดยทั่วไปจะกลายเป็นกลุ่มทางการเมืองก็ต่อเมื่อมีการเรียกร้องและผลักดันนโยบายต่อรัฐบาล บุคคล จะมีความสำคัญก็ต่อเมื่อเขาได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งหรือร่วมอยู่ในนามของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มจึงเป็นเสมือนสะพานเชื่อมโยงระหว่างบุคคลกับรัฐบาล ดังนั้น จริงๆ แล้วการเมืองจึงเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ภารกิจของระบบการเมืองหนึ่งๆ จึงได้แก่ การจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ โดยการกำหนดกติกาการต่อสู้ ประนีประนอม ต่อรอง ประกาศผลการประนีประนอมออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะและบังคับใช้ให้เป็นไปตามนั้น ตามทฤษฎีนี้นโยบายสาธารณะในเวลาหนึ่งจึงเป็นความสมดุลจากการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ใน สังคมอิทธิพลในเชิงเปรียบเทียบจากกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นตัวกำหนดจุดสมดุลนี้ เมื่ออิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เปลี่ยนแปลงจุดสมดุลนี้ก็จะเปลี่ยนแปลงไปด้วย

๔) ตัวแบบตามทฤษฎีผู้นำ ตัวแบบนี้ถือว่านโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่ผู้นำชอบ (Policy as elite preference) ทฤษฎีนี้ถือว่าประชาชนไม่เอาใจใส่หรือไม่รู้เรื่องนโยบายสาธารณะ ผู้นำ ต่างหากที่เป็นฝ่ายกำหนดความคิดเห็นของประชาชน ตัวแบบนี้ถือว่านโยบายสาธารณะเป็นผลผลิต มาจากความชอบของผู้นำ โดยมีเจ้าหน้าที่และฝ่ายบริหารเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายจึงไหลลงจากผู้นำไปสู่ประชาชน ไม่ใช่จากความต้องการของประชาชนขึ้นมา ลักษณะเด่นของตัวแบบนี้ได้แก่ การที่สังคมมีคนไม่กี่คนมีอำนาจ โดยมากมักมาจากชนชั้นสูงในสังคม การเคลื่อนย้ายชนชั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก ผู้นำเป็นผู้กำหนดค่านิยมของสังคม นโยบายสาธารณะมักไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชน ส่วนการเปลี่ยนแปลงของนโยบายเป็นแบบค่อยๆ เปลี่ยนทีละเล็กละน้อย มากกว่าจะเป็นแบบฉับพลัน ผู้นำไม่ค่อยสนใจประชาชนที่เพิกเฉยการเมือง และมีอิทธิพลต่อประชาชนมากกว่าที่ประชาชนจะมีอิทธิพลต่อผู้นำ

๕) ตัวแบบเหตุผล ตัวแบบนี้มีความเห็นว่านโยบายสาธารณะเป็นผลประโยชน์สูงสุดของสังคม (Policy as Maximum Social Gain) หลักของตัวแบบนี้มีว่า รัฐบาลควรเลือกนโยบายที่สังคมได้ประโยชน์มากกว่าเสียค่าใช้จ่าย และหลีกเลี่ยงการเลือกนโยบายที่เสียค่าใช้จ่ายมากกว่าได้ประโยชน์ เพราะฉะนั้นวิธีการจึงเน้นการคิดคำนวณผลได้ ผลเสียในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง สังคมหรือเศรษฐกิจ ในการตัดสินใจเลือกนโยบาย ผู้ตัดสินใจจะต้องรู้ความชอบของสังคมและจัดลำดับได้ รู้ทางเลือกที่มีอยู่ทุกๆทาง รูผลลัพธ์ของแต่ละทางเลือก คำนวณสัดส่วนระหว่างประโยชน์กับต้นทุนของทางเลือกแต่ละทางได้ และต้องเลือกทางเลือกที่ให้ผลดีที่สุด ตัวแบบนี้มักจะถูกนำไปใช้ในการคิดเรื่องขนาดของแผนงานของรัฐบาล โดยมีหลักว่างบประมาณของรัฐบาลควรจะเพิ่มไปเรื่อยๆจนกระทั่งผลได้สุทธิสูงที่สุด (Maximum net Gain) ตัวแบบนี้เป็นที่มาของการวิเคราะห์ ผลผลประโยชนและต้นทุน (Benefit-Cost Analysis) ซึ่งเริ่มตั้งแต่โครงการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ ในทศวรรษ ๑๙๓๐ เป็นต้นมา จนปัจจุบันถูกนำไปใช้วิเคราะห์โครงการต่างๆ โดยทั่วไปเพื่อเป็นเกณฑ์ ตัดสินใจจัดสรรเงินงบประมาณ

๖) ตัวแบบการตัดสินใจเฉพาะส่วนที่เพิ่ม ตัวแบบนี้ถือว่านโยบายสาธารณะ คือ ส่วนที่แปรเปลี่ยนมาจากอดีต (Policy as Variations on the Past) คนเสนอตัวแบบนี้ คือ ลินด์บลอม (Lindblom) ซึ่งเห็นว่าการตัดสินใจไม่ใช่จะต้องไปทบทวนสิ่งที่เกิดทั้งหมดทุกครั้งและไม่จำเป็นต้อง ทำตามตัวแบบเหตุผลทุกขั้นตอน เนื่องจากการตัดสินใจตามความเป็นจริงอาจเผชิญกับปัญหา ข้อจำกัดทางด้านเวลา ข้อมูล และค่าใช้จ่าย ทำให้ไม่อาจสร้างทางเลือกและคิดคำนวณถึงผลลัพธ์ได้ อย่างสมบูรณ์ นอกจากนั้น ยังมีปัจจัยทางการเมืองที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดค่านิยมที่แน่นอนได้ ตัวแบบนี้จึงเกิดขึ้นจากการไม่เห็นด้วยกับตัวแบบการกำหนดนโยบายโดยใช้เหตุผลอย่างสมบูรณ์ (Rational-Comprehensive Policy Making) วิธีการของตัวแบบนี้ให้ใช้แผนงานนโยบายหรือ ค่าใช้จ่ายที่เป็นอยู่เป็นฐานแล้วจึงพิจารณาถึงส่วนที่เพิ่มหรือลด หรือการปรับเปลี่ยน โดยมีสมมติฐานว่าแผนงานหรือนโยบายที่ผ่านมานั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยตรงหรือโดยอ้อมอยู่แล้ว ดังนั้น เหตุผลของการเลือกใช้ตามตัวแบบนี้ ก็คือ ไม่มีเวลาข้อมูลหรือเงินเพียงพอที่จะไปสร้างทางเลือก ใหม่ สถานการณ์ของนโยบายไม่แตกต่างไปจากอดีตมากนัก ประกอบกับที่ผ่านมาก็ได้ลงทุนไปมากแล้ว เช่น ได้สร้างอาคาร เครื่องจักรไปมากแล้ว หรือได้กระทำการให้บังเกิดผลในทางจิตวิทยา การบริหารงานและการจัดองค์การไปแล้ว ตัวแบบนี้สะดวกในแง่การเมือง เพราะจะถกเถียง ต่อรองกัน เฉพาะส่วนที่เพิ่มหรือลดหรือปรับบางส่วน ความขัดแย้งจึงมีไม่มาก ไม่เหมือนกันกับการเลือก นโยบายหรือโครงการใหม่ ซึ่งเกิดผลเพียงการได้หรือไม่ได้เท่านั้น นอกจากนั้น ในสถานการณ์ความ เป็นจริงก็ไม่มีค่านิยมหรือเป้าหมายใดที่สังคมเห็นพ้องต้องกันหมด การปรับเปลี่ยนต่อจากโครงการที่ได้ทำมาจึงน่าจะสอดคล้องกันกับลักษณะการเป็นสังคมหลากหลาย (Pluralist Society) มากกว่าการริเริ่มทำโครงการใหม่หมด ซึ่งสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายได้เพียงบางกลุ่ม

๗) ตัวแบบตามทฤษฎีเกม ตัวแบบนี้ถือว่านโยบายสาธารณะ คือ การเลือกที่มีเหตุผลในท่ามกลางสถานการณ์ที่ต้องแข่งขันกัน (Policy as Rational Choice in Competitive Situations) ทฤษฎีเกมเป็นทฤษฎีที่ศึกษาเกี่ยวกับการตัดสินใจที่ มีเหตุผลท่ามกลางสถานการณ์ที่มีการแข่งขันกันที่คน ๒ ฝ่ายหรือมากกว่านั้นต้องเลือกทางเลือก ขณะที่การเลือกนั้นขึ้นอยู่ว่าฝ่ายตรงข้ามจะเลือกอะไร เพราะการเลือกของฝ่ายตรงข้ามมีผลต่อการตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่งหลักอันนี้เอามาใช้ในนโยบายที่ดีที่สุดในตัวเอง มีแต่นโยบายที่ให้ผลดีที่สุดซึ่งขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ของฝ่ายอื่นๆ ที่เป็นฝ่ายตรงข้าม ตามแนวความคิดของเกมนั้นผู้ตัดสินใจไม่ได้เป็นอิสระจากกัน ผู้เล่นต้องปรับกลยุทธ์ของตัวเอง ไม่เพียงเพื่อให้ได้ผลตามที่ตัวเองต้องการ แต่ยังต้องเป็นไปตามที่ตนได้คาดหมายว่าฝ่ายตรงข้ามจะใช้ กลยุทธ์ใดอีกด้วย ตัวอย่างของการตัดสินใจกรณีนี้ก็อย่างเช่น การตัดสินใจใช้สงครามนิวเคลียร์ การดำเนินนโยบายต่างประเทศ การสร้างพันธมิตรและการต่อรองในสภาหรือสถานการณ์ทางการเมืองอื่นๆซึ่งผู้เล่นอาจเป็นบุคคล กลุ่มหรือประเทศก็ได้และจริงแล้วไม่ว่าใครที่มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนก็สามารถเป็นคนใช้เหตุผลตามทฤษฎีนี้ได้

๘) ตัวแบบตามทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ตัวแบบนี้ถือว่านโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจร่วมกันของกลุ่มบุคคล ซึ่งมีพื้นฐานมาจาการเห็นแก่ตัวของปัจเจกชน (Policy as Collective Decision Making by Self-Individuals) ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) เป็นการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับภาคไม่ใช่ตลาดหรือภาคสาธารณะ โดยเฉพาะการนำเอาหลักเศรษฐศาสตร์ไปวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะ ตามแนวทางที่เคยคิดมาตั้งแต่ดั้งเดิมนั้น เศรษฐศาสตร์กับรัฐศาสตร์มีพื้นฐานการคิดที่ไม่เหมือนกัน เศรษฐศาสตร์สนใจศึกษาพฤติกรรมในตลาดโดยมีฐานคติว่า คนแต่ละคนมีผลประโยชน์ส่วนตัว แต่รัฐศาสตร์กลับมองว่าคนมีความคิดที่จะเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การมองมนุษย์ของหลักเศรษฐศาสตร์เป็นแบบ “มนุษย์เศรษฐกิจ (Homo economicus)”ที่มองว่าคนเห็นแก่ตัว มุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวสูงสุด ขณะที่รัฐศาสตร์มองเป็นแบบ “มนุษย์การเมือง (Homo Politicus)” ซึ่งมองว่ามนุษย์มีจิตใจสาธารณะ มุ่งแสวงหาสวัสดิการสังคมสูงสุด ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะไม่เห็นด้วยที่มีว่าคนจะเสียสละในทางการเมืองมากกว่าด้านเศรษฐกิจ เขามองว่าทั้งสองด้านไม่ได้มีความหมายแตกต่างกันนั่นคือ ไม่ว่านักการเมือง ผู้เสียภาษี ผู้สมัครรับ เลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง ระบบราชการ รับบาล หรือไม่ว่าใครๆต่างแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวสูงสุดด้วยกัน ทั้งทางด้านการเมืองหรือเศรษฐกิจ ผู้นำของทฤษฎีนี้ คือ บุคคาแนน(Buchanan)เห็นว่าคนมาเล่นการเมืองพร้อมกับมีผลประโยชน์ส่วนตัว เหมือนๆ กับกรณีที่เขาเข้าไปในตลาด แต่ด้วยการอาศัยความตกลงหรือสัญญาระหว่างกัน ทำให้เขามีความเป้นอยู่ที่ดีขึ้นได้ ซึ่งเป็นวิธีเดียวกันกับการค้าในตลาด โดยสรุปนั้นคนมุ่งหาผลประโยชน์ส่วนตัว ทั้งในด้านการเมืองและตลาด แต่ว่าแม้จะมีแรงจูงใจของการเห็นแก่ตัวเขาก็สามารถมีผลประโยชน์ ร่วมกันได้โดยอาศัยวิธีการตัดสินใจร่วมกัน

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นหลักการที่กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ต้องเข้าไปแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม เนื่องจากปัญหาใหญ่ที่สุด คือ ความล้มเหลวของระบบตลาด (Market Failure) การเข้าไปแทรกแซงที่สำคัญที่สุดมี ๒ ประการ คือ ประการแรก การผลิตสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ซึ่งเป็นสินค้าที่เอกชนไม่สามารถผลิตได้เพราะไม่คุ้มกับการลงทุน เช่น การสร้างถนน เขื่อน ซึ่งนาย ก.ซื้อได้ นาย ก.ก็ไม่สามารถกีดกันคนอื่นๆ ไม่ให้มีสินค้าสาธารณะนั้นได้

ประการที่สอง การป้องกันหรือการเรียกเก็บค่าเสียหายจากผลกระทบต่อภายนอก (Externalities) ซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลหรอกลุ่มต่อสังคม เช่น รัฐบาลอาจออกกฎระเบียบควบคุมโรงงานที่ปล่อยของเสียลงแม่น้ำ ลำคลอง หรือทำให้อากาศเป็นพิษ หรืออาจเรียกเก็บค่าเสียหายหรือค่าป้องกัน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ นักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจึงอ้างว่าตนเป็นผู้สืบทอดทฤษฎีสัญญา ประชาชน เนื่องจากเนื้อหาทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีส่วนกำหนดให้รัฐและประชาชนบรรลุผลประโยชน์จาการทำหน้าที่ร่วมกันโดยเพิ่มทางเลือกต่างๆมากขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้นักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะยังได้เสนอให้ปรับปรุงการให้บริการสาธารณะโดยศึกษาปัญหาการให้บริการและ

สร้างทางเลือกใหม่ๆขึ้น ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะยังสามารถนำไปใช้ในการอธิบายพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มต่างๆได้อีกจำนวนมาก โดยเฉพาะการชี้ให้เห็นถึงเบื้องหลังของพฤติกรรมเหล่านั้น ซึ่งเบื้องหลังก็คือผลประโยชน์ส่วนตัวนั่นเอง ยกตัวอย่าง ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะอธิบายว่า นโยบายของพรรคการเมืองไม่มีวันชัดเจน เพราะพรรคการเมืองต้องกำหนดนโยบายให้ถูกใจคนทุกกลุ่มเพื่อหวังคะแนนเสียง ไม่ใช่หวังเอาไปปฏิบัติจริงนโยบายของพรรคการเมืองจึงคลุมเครือหรือดูเป็นกลาง เพื่อให้ทุกฝ่ายเข้าใจว่าพรรคการเมืองนั้นสนับสนุนฝ่ายตน หรือหากนโยบายพรรคการเมืองเริ่มต้น ด้วยความชัดเจนเฉพาะเจาะจง แต่เมื่อถูกนำออกไปหาเสียงนานเข้า นโยบายนั้นก็จะเปลี่ยนแปลงโดย เลื่อนไหเข้าสู่ส่วนกลางเรื่อยๆ อาจยกเว้นเฉพาะพรรคการเมืองที่ไม่หวังคะแนนเสียงสูงสุด เช่น พรรค ที่ยึดถืออุดมการณ์อย่างแน่วแน่

อย่างไรก็ตาม หลักของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะนั้นถือว่าผลประโยชน์ส่วนตัวของแต่ละคน หรือกลุ่มแม้จะไม่เหมือนกัน แต่อาจมีจุดที่ร่วมกันได้ เช่น นักการเมืองต้องการให้ตัวเองได้รับเลือกตั้งเข้าไปใหม่ ขณะที่ข้าราชการต้องการความมั่นคงในการทำงาน ผู้สนับสนุนนักการเมืองต้องการความไว้วางใจจากนักการเมือง ประชาชนต้องการให้รัฐขยายโครงการใหม่ๆ ออกไปอีก ผลประโยชน์ร่วมกัน นี้เองที่เป็นที่มาของนโยบายสาธารณะ หลักของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจึงมุ่งให้เราเข้าใจพื้นฐาน ของผลประโยชน์ ซึ่งกลุ่มได้เรียกร้อง ผลักดัน เพื่อมุ่งหวังให้รัฐบาลมีนโยบายสาธารณะที่เป็น ประโยชน์ต่อกลุ่มตน

๙) ตัวแบบตามทฤษฎีระบบ ตัวแบบนี้ถือว่านโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบ (Policy as System Output) มาจากแนวคิดของอีสตัน (Easton) ซึ่งมองนโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ระบบการเมืองสนองตอบต่อแรงกดดันที่มาจากสภาพแวดล้อม กล่าวคือ แรงกดดันเกิดจากสิ่งแวดล้อมและ มีผลกระทบต่อระบบการเมือง กลายเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ของระบบการเมือง ส่วนสภาพแวดล้อม (Environment) ก็คือเงื่อนไขหรือเหตุการณ์ที่เกิดนอกขอบข่ายของระบบการเมืองด้านระบบการเมือง (Political System) ได้แก่ กลุ่มโครงสร้างและกระบวนการที่ทำหน้าที่จัดสรรคุณค่าให้กับ สังคมส่วนผลผลิต (output) ก็คือสิ่งที่มีคุณค่าของระบบการเมืองที่ถูกจัดสรรออกมา ซึ่งอาจอยู่ในรูป ของนโยบายสาธารณะ(public policy)

สรุปแล้วตัวแบบของนโยบายสาธารณะตามที่ดายรวบรวมไว้มีอยู่ด้วยกัน ๙ ตัวแบบ คือ (๑) ตัวแบบสถาบัน (๒) ตัวแบบกระบวนการ (๓) ตัวแบบกลุ่ม (๔) ตัวแบบผู้นำ (๕) ตัวแบบเหตุผล (๖) ตัว แบบการตัดสินใจเฉพาะส่วนที่เพิ่ม (๗) ตัวแบบตามทฤษฎีเกมตัวแบบตามทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (๙) ตัวแบบตามทฤษฎีระบบ

อาจวิเคราะห์เพิ่มเติมได้อีกว่า ตัวแบบที่มีที่มาจากรากฐานมาจากแนวคิดทางรัฐศาสตร์ที่ออกจะเก่าแก่ ได้แก่ ตัวแบบสถาบัน กลุ่ม ผู้นำ ส่วนทฤษฎีระบบเป็นแนวคิดทางรัฐศาสตร์ที่เพิ่งเกิดขึ้นใน สมัยสงครามโลกครั้งที่สอง สำหรับตัวระบบกระบวนการก็น่าจะเป็นตัวแบบที่พัฒนาต่อทฤษฎีระบบ นอกนั้นเป็นอิทธิพลของสาขาอื่นๆ เช่น ตัวแบบการตัดสินใจแบบเฉพาะส่วนที่เพิ่มนั้นเป็นผล

งานที่พัฒนาขึ้นมาจากสาขารัฐประศาสนศาสตร์ส่วนตัวแบบเหตุผลก็มีรากฐานที่เก่าแก่จากสาขาเศรษฐศาสตร์ สำหรับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะดูเหมือนจะใหม่กว่าอีก เพราะเป็นการประยุกต์หลักเศรษฐศาสตร์และการตลาด รวมถึงการบริหารประชาธิปไตยเข้าด้วยกัน เพื่อศึกษาพฤติกรรมและการตัดสินใจในภาครัฐ สำหรับกรณีของทฤษฎีเกมมีรากฐานมาจากคณิตศาสตร์ แต่มีพื้นฐานมาจากหลักการเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational Choice)ซึ่งถูกนำไปใช้ในหลายสาขา อาทิ การตัดสินใจในด้านการเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐศาสตร์ การบริหารธุรกิจ รวมไปถึงสาขารัฐประศาสนศาสตร์

ข้อที่น่าสังเกต ก็คือ กรอบของทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะข้างต้นยังอยู่ภายใต้กระแสแนวคิดที่นักวิชาการได้ถกเถียงกันมาเป็นเวลานาน นั่นคือ แนวภาพรวมกับแนวที่ต่อต้านภาพรวม (Synoptic and Anti-Synoptic Approach) แนวภาพรวมเน้นการมองภาพรวมทั้งหมดและเน้นการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์ แต่แนวการต่อต้านภาพรวมนั้นเป็นแนวมนุษยนิยมซึ่งเน้นการวิเคราะห์อุดมการณ์และแนวคิดเชิงปรัชญามากกว่า เพียงแต่ว่าดูเหมือนแนวภาพรวมจะยังคงอิทธิพล อยู่ไม่น้อย

เมื่อไม่นานมานี้ เคเลอร์ (Keller) และสไปเซอร์ (Spicer) ออกมาวิพากษ์อีกว่าการมองภาพรวมที่อาศัยพื้นฐานจากการวิเคราะห์ระบบนั้น (๑) เป็นการมองภาพเก่า (An Old Fashioned Instrumental View) (๒) จำกัดรัฐประศาสนศาสตร์ไว้เฉพาะเทคนิควิธีการและเน้นการศึกษาในแนวปฏิฐานนิยม (Lgnored the role of Values in Public Administration) และ (๔) เป็นการสร้างกรอบรัฐศาสตร์ให้ใหญ่เกินไป (Too Broadly Construed Political Science) กระทั่งกินความถึงเนื้อหาวิชาต่างๆ รวมไปถึงรัฐประศาสนสาสตร์ ทฤษฎีองค์การ ทางเลือกสาธารณะและทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) การมองแบบนี้จึงทำให้รัฐศาสตร์ครอบคลุมเป็นอย่างมาก Marchia Lynn การวิพากษ์นี้ยังอาศัยหลักการแนวมนุษยนิยมของกลุ่มพหุนิยมใหม่ (Neopluralist) เหมือนที่เคยเกิดการวิวาทะในช่วงทศวรรษ ๑๙๕๐ และทศวรรษ ๑๙๖๐ ดังนั้น การถกเถียง กันเรื่องกรอบทฤษฎีของนโยบายสาธารณะนั้น ดูเหมือนจะหนีไม่พ้นประเด็นเรื่องภาพรวมกับการต่อต้านภาพรวมอยู่ดี อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวนี้ ดายเคยอธิบายเอาไว้เหมือนกันว่า การวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์เชิงระบบ (System Analysis) เพราะการวิเคราะห์นโยบายจะต้องมุ่งอธิบาย (Explanation) ปรากฏการณ์ก่อน จึงจะไปสู่การกำหนดขั้นตอนวิธีการปฏิบัติ (Prescription) หรือการให้คำแนะนำแก่ผู้กำหนดนโยบาย (Advice to Policymaker) เหตุผลก็เพราะกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบ ทำให้สามารถมองความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลได้ดีกว่าวิธีอื่น และสามารถใช้มาตรฐานทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Standards) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ สร้างสมสติฐานพิสูจน์ ลงความเห็นและทดสอบซ้ำได้

นอกจากนั้น ยังมีนักวิชาการคนอื่นๆ อีกที่พยายามอุดช่องว่างนี้ เช่น ดรอร์(Dror) เสนอตัวแบบที่ชื่อว่า "Meta-Model"เพื่อมุ่งให้เกิดการปรับนโยบายและสะสมองค์ความรู้โดยเสนอให้ใช้ระเบียบวิธีวิทยาเชิงบูรณาการ (Integrated Methodology) ซึ่งมีลักษณะสำคัญอยู่ ๑๐ ประการ คือ

๑) การมองทั้งการพรรณนาและอธิบายในเชิงทฤษฎีควบคู่กันกับการกำหนดขั้นตอนวิธีการปฏิบัติ

๒) การกำหนดระดับของความพอใจในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย

๓) การวิเคราะห์ค่านิยมของนโยบาย

๔) การวิเคราะห์ผลได้-ผลเสียและความเสี่ยงของนโยบาย

๕) การแสวงหาทางเลือกใหม่ๆ

๖) การทำนายและขจัดความไม่แน่นอน

๗) การใช้ฐานคติ ตัวแบบ และเทคนิคที่หลากหลาย

๘) การใช้ระเบียบวิธีการศึกษาอย่างสร้างสรรค์

๙) การติดต่อสื่อสารกับลูกค้า

๑๐) การตระหนักรู้ในระเบียบวิธีวิทยาที่ใช้

ส่วนอีกตัวอย่างหนึ่ง คือ ข้อเสนอของโอเรียน (Orion) ที่เสนอให้สังเคราะห์ (Synthesizing) การวิเคราะห์นโยบายแบบมหภาค (Macro) กับแบบจุลภาค (Micro) เข้าด้วยกันการวิเคราะห์นโยบาย แบบมหภาคเป็นการวิเคราะห์เชิงระบบ ส่วนการวิเคราะห์แบบจุลภาคเป็นการวิเคราะห์ในระกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โอเรียล เสนอให้ใช้ปัจจัยการเมืองเป็นหลักในการรวม กล่าวคือให้มองภาพรวม ของนโยบายเชิงการเมืองในระดับสังคมลงมา จนกระทั่งถึงการเมืองระดับย่อย เพื่อวิเคราะห์การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ถึงกระนั้นก็ดี การศึกษาและการวิเคราะห์นโยบายในปัจจุบันก็ยังมีลักษณะแตกต่างกันอยู่มาก เพราะมีทั้งที่เน้นการอธิบายและที่เน้นกำหนดขั้นตอนวิธีการปฏิบัติ การเน้นปฏิบัติและทฤษฎี ลักษณะสหวิทยาการซึ่งเป็นไปแบบตามใจผู้ศึกษา และมีความหลากหลายทางด้านแนวคิดและแนวทางการศึกษา (Multiplicity of Concepts and Approaches) ลักษณะความแตกต่างเช่นนี้ถ้าหากมองว่าเป็นปัญหาก็อาจจะเป็นปัญหาในแง่ที่อาจสร้างความสับสนในหารศึกษา แต่ถ้ามองในแง่ของการสร้างสรรค์แล้ว ลักษณะเฉพาะของการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าวก็เป็นความหลากหลายทำให้หารวิเคราะห์นโยบายไมยึดติดตายตัวและมีส่วนสร้างสรรค์ทั้งทางด้านความรู้และระเบียบวิธีวิทยา

สรุปท้ายบท

นโยบายสาธารณะเป็นกรอบที่กำหนดทิศทางภาครัฐอันเกี่ยวพันกับการเมืองและสภาพแวดล้อมอื่นๆ หารศึกษานโยบายสาธารณะเป็นสาขาหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ ในเวลาเดียวกันก็เป็นสาชาหนึ่งรัฐศาสตร์สนใจ อีกทั้งนโยบายสาธารณะยังพยายามสร้างความเป็นศาสตร์ และมุ่งพัฒนาไปเป็นสาขาหนึ่งต่างหาก ในส่วนของรัฐประศาสนศาสตร์นั้น นโยบายสาธารณะทำให้ พรมแดนของรัฐประศาสนศาสตร์ขยายกว้างออกและมีกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์กิจกรรมที่รัฐบาล ดำเนินการกว้างขวางกว่าเดิม การศึกษานโยบายสาธารณะมีหลายแนว ทั้งแนวนโยบายศาสตร์ การศึกษานโยบายและการวิเคราะห์นโยบายนโยบายสาธารณะจึงทำให้รัฐประศาสนศาตร์มีแนวคิด หรือกระบวนทัศน์ที่ครอบคลุมและมีลักษณะที่เด่นขึ้น

คำถามท้ายบทที่ ๗

๑. ให้นักศึกษาหาความหมายของ “นโยบายสาธารณะ” จากนักวิชาการต่างประเทศ ๓ คน และนักวิชาการในประเทศ ๓ คน และนำมาสรุปเป็นความหมายของ “นโยบายสาธารณะ” ในทัศนะของนักศึกษาเอง

๒. กระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยหลักๆมีกี่ขั้นตอน และขั้นตอนใดส่งผลให้เกิดความอยู่ดีกินดีของประชาชน

๓. ในประเทศซึ่งปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย นโยบายสาธารณะถือว่าเป็นผลผลิตของ ระบบใด

๔. ให้ยกตัวอย่างการกำหนดนโยบายในรัฐบาลปัจจุบันมาหนึ่งนโยบายแล้วอธิบายว่าเป็นรูปแบบในการกำหนดนโยบายรูปแบบใด

๕. องค์กรที่เป็นทางการที่สามารถกำหนดนโยบายสาธารณะได้คือองค์กรใดบ้าง และ นโยบายที่กำหนดมีชื่อเรียกว่าอย่างไร

เอกสารอ้างอิงประจำบท

ศุภชัย ยาวะประภาษ, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน.** กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

Dye, Thomas R., **Understanding Public Policy Englewood Cliffs,** (New Jersey : Prentice -Hall, Inc. 1984.

Friedrich, C. J., **Constitutional Government,** (New York : McGraw - Hill. 1963.

Eyestone, R. **The threads of Public Policy : A Study of Policy Leadership.** (Indianapolis : Bobbs – Merril, 1971.

Lasswell, H. D. & Kaplan, A., Power and Society, (New Haven : Yale University Press, 1970), p.171-186.

Easton, D., **The Political System,** (New York : Knopt, 1953), p.85.

Thomas R. Dye, **Policy analysis and political science : Some problems at the interface," in Stuart S.Nagel, Policy studies and the social sciences** (Massachusetts : Lexington Books, 1974), p.281.

Cochran, W.G., **Sampling Techniques.** 3d ed., (New York : John Wiley and Sons Inc., 1977.

Brian W. Hogwood and Lewis A Gunn, **Policy analysis for the real world** (London: Oxford University Press, 1984.

cited in William N.Dunn, **Public policy analysis : An introduction,** (New Jersey : Prentice Hall, 1981.

Brian W. Hogwood and Lewis A Gunn, **Policy analysis for the real world,** (London : Oxford University Press, 1984.

Owen Hughes, **Public management and administration : An introduction,** ๓ Nd ed. (New York : Palgrave Macmillan, 2003.

Brian W. Hogwood and Lewis A Gunn, **Policy analysis for the real world,** (London : Oxford University Press, 1983.

Dye, Thomas R., **Understanding Public Policy Englewood Cliffs**, (New Jersey : Prentice -Hall, Inc. 1984.

บันทึกช่วยจำ

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๘
เรื่อง ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

การวางแผน

๑. ความหมายของการวางแผน

๒. ความสำคัญของการวางแผน

๓. การวางแผนกับการบริหารเวลา

๔. ประเภทของการวางแผน

๕. วิธีการวางแผน

๖. เครื่องมือในการวางแผน

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๘ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถ

๑. บอกความหมายของการวางแผนได้

๒. บอกความสำคัญของการวางแผนได้

๓. อธิบายแนวทางการวางแผนกับการบริหารเวลาได้

๔. ยกตัวอย่างประเภทของการวางแผนได้

๕. ยกตัวอย่างวิธีการวางแผนได้

๖. รู้และเข้าใจวิธีการใช้เครื่องมือในการวางแผนได้

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. อาจารย์ผู้สอนยกตัวอย่างงานวิจัยตามความสนใจของนิสิต และ เกริ่นนำเกี่ยวกับการวางแผนว่ามีความหมายและความสำคัญอย่างไร

๒. อาจารย์ผู้สอนกล่าวเปิดประเด็นซักถามผู้เรียนให้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับการวิจัย โดยการตอบปากเปล่า เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้เรียนได้ตื่นตัวอยู่เสมอ

๓. คำถามใดที่ผู้เรียนตอบแล้วไม่ชัดเจนพอ ผู้สอนควรอธิบายประเด็น นั้น ๆ เพิ่มเติมเพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ที่ถูกต้อง

๔. ก่อนสอนทุกครั้ง อาจารย์ผู้สอนกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดความสนใจ มีความอยากรู้อยากเห็น

๕. อาจารย์ผู้สอนเสนอแนะให้ผู้เรียนศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสืออื่น ๆ หรืองานวิจัยอื่น ๆ

๖. เมื่อศึกษาแต่ละบทจบแล้ว อาจารย์ผู้สอนมอบหมายงานให้ผู้เรียน ทุกคนไปทำคำถามท้ายบทแล้วนำมาส่งในสัปดาห์ต่อไป

๗. อาจารย์ผู้สอนอธิบายสรุป "ขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์" อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ แล้วผู้สอนสอบถามผู้เรียนในประเด็นที่ได้เรียนมาแล้ว เพื่อเป็นการประเมินผู้เรียนว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัย

๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/รัฐประศาสนศาสตร์ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสารอื่น ๆ เป็นต้น

๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์

๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, นิตยสาร, Internet, Website, งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสาร เป็นต้น

๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น

๒. ด้านทักษะ : ประเมินด้วยการสังเกตการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม

๓. ด้านคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน

๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม

๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงาน เน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

บทที่ ๘
ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน

ผู้บริหารทุกคนย่อมต้องการทำงานให้สำเร็จ และมีความคิดหลายอย่างที่จะหาวิธีให้งานบรรลุเป้าหมาย ความคิดของผู้บริหารอาจเลื่อนลอยไม่ชัดเจนอาจเป็นไปได้หรือเป็นไปไม่ได้ แต่สิ่งที่ทำให้ความคิดของผู้บริหารเป็นความจริงก็คือแผน หากขาดการวางแผนหนทางที่จะบรรลุผลก็เป็นไปได้ยาก ในแง่ของการบริหารการวางแผนเป็นหน้าที่แรกสุดแล้วก็ตามด้วยหน้าที่การจัดองค์การ การจูงใจ หรือการนำและการควบคุมการวางแผน มีความสำคัญมากที่จะบอกได้ว่าองค์การจะประสบความสำเร็จในการแข่งขันกับองค์การอื่นหรือไม่ แผนเป็นสิ่งที่แสดงให้เป็นว่าองค์การพยายามที่จะทำให้ดียิ่งขึ้นกว่าที่กำลังกระทำอยู่และพยายามทำให้ดีกว่าคนอื่น การวางแผนเป็นการตัดสินใจล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์จริง

ความหมายของการวางแผนคือ กระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการว่าจะทำอย่างไรให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น หากจะกล่าวในแง่ของสถานการณ์ การวางแผนเป็นกระบวนการในการเผชิญกับความไม่แน่นอนโดยการกำหนดการกระทำขึ้นล่วงหน้าเพื่อให้ได้ผลตามที่กำหนดไว้ การวางแผนจะเกี่ยวข้องกัน ๒ อย่างคือ จุดหมายปลายทางกับวิธีการ จุดหมายปลายทางก็คือจะทำอะไร วิธีการก็คือจะทำอย่างไร

การวางแผนอาจเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องที่เป็นทางการ เมื่อผู้บริหารมีความคิดที่จะหาวิธีทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย ความคิดนั้นอาจเป็นการส่วนตัวคือไม่ได้เขียนไว้ ไม่ได้ขอความคิดเห็นจากคนอื่นในองค์การ การวางแผนเป็นการส่วนตัวนี้อาจเป็นเรื่องของส่วนบุคคลหรือขององค์การขนาดเล็ก การวางแผนส่วนตัวจะขาดความต่อเนื่องและขาดข้อมูล แต่การวางแผนที่เป็นทางการเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน จะต้องเขียนวัตถุประสงค์ไว้ จะต้องกำหนดวิธีการอย่างชัดเจน จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในองค์การ ให้คนในองค์การยอมรับอาศัยข้อมูลจำนวนมากกำหนดระยะเวลาไว้และอื่นๆ

๘.๑ ความหมายของการวางแผน

การบริหารกิจการใด ๆ ย่อมต้องอาศัยแม่แบบหรือรูปแบบเพื่อความสะดวก นโยบายและการวางแผนก็คือแม่แบบหรือรูปแบบในการบริหารงานทั้งปวงนั้นเอง โดยในบางครั้งหรือในบางกรณีเราอาจยอมรับว่า นโยบายเป็นแม่แบบของการดำเนินงาน ส่วนการวางแผนเป็นรูปแบบในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ดี แม้นักวิชาการทางการบริหารจะได้พยายามแยกอธิบายนโยบายกับการวางแผนออกจากกัน แต่ทั้งสองคำนี้ตจะมีความสัมพันธ์ กันอย่างใกล้ชิดในลักษณะที่เป็นทั้งวัฏจักร (Cycle) และการปฏิสัมพันธ์ (Interrelation) แก่กัน และกัน

การวางแผนเป็นศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับจากวงการบริหารอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ผู้บริหารส่วนมากมีความคุ้นเคย มีความเข้าใจและสามารถใช้การวางแผนเพื่อการบริหารงานของตนได้เป็นอย่างดี แต่ก็ยังมีผู้บริหารงานบางคนขาดความรู้ความเข้าใจและไม่ปรารถนาที่จะใช้แผนเพื่อการบริหารงาน เพราะคิดว่าไม่จำเป็นแต่อย่างไร จนเป็นสาเหตุทำให้ผู้ที่มีความสนใจหรือนักบริหารหน้าใหม่มีความข้องใจว่า การวางแผนมีความจำเป็นและ เป็นหน้าที่พื้นฐานของผู้บริหารจริงหรือไม่ หรือเป็นสิ่งที่ผู้บริหารควรรู้และเขียนขึ้นไว้แต่ไม่จำเป็นต้องนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน

การวางแผนเป็นกระบวนการที่บุคคล หรือหน่วยงานได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อการปฏิบัติงานในอนาคต การวางแผนประกอบด้วยกระบวนการต่าง ๆ หลายขั้นตอน ซึ่งบางขั้นตอนมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการกระทำก่อน และด้วยความรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ การวางแผนมีคุณค่าอย่างมากต่อวัตถุประสงค์ขององค์การหรือของหน่วยงาน และมีความสำคัญยิ่งต่อความมุ่งหมายส่วนตน ของแต่ละบุคคลในการปฏิบัติงานหรือการปฏิบัติภารกิจทั้งหลาย

ดังนั้น จากที่ได้กล่าวมา อาจให้คำจำกัดความของการวางแผนได้ดังนี้

การวางแผนเป็นเรื่องการตัดสินใจแบ่งสรรทรัพยากรหลายชนิดในปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การประสบกับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในอนาคต หรือการวางแผนเป็นกระบวนการกำหนดทางเลือกในการดำเนินงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์การโดยวิธีการที่ให้ผลประโยชน์สูงสุดหรือการวางแผนเป็นกระบวนการจัดทำกับข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้ใต้ผลงานหรือผลผลิตที่เป็นไปตามมาตรฐาน หรือ ใกล้เคียงกับมาตรฐานหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมและเพียงพอ รวมทั้งระบุถึงวิธีการที่จะได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นเหล่านั้นด้วย[๑]

การวางแผนเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการทางนโยบาย คือ ขั้นการแปลงนโยบาย (Policy Adaption) เป็นขั้นตอนที่เชื่อมระหว่างนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการวางแผนมีศัพท์ทางวิชาการหลายคำที่จะต้องทำความเข้าใจ แต่ที่สำคัญได้แก่คำว่า แผน แผนงาน โครงการและงานประจำ

แผน หมายถึง วิธีการกระทำที่กำหนดไว้ล่วงหน้า มีลักษณะสำคัญ คือจะต้องเกี่ยวกับอนาคต เกี่ยวข้องกับการกระทำ มีวัตถุประสงค์ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับองค์การและ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน แผนอาจมีลายลักษณ์อักษรหรือไม่มีลายลักษณ์อักษรก็ได้ แผนที่มีลายลักษณ์อักษร ประกอบด้วย แผนงาน และโครงการ

---

[๑] ประชุม รอดประเสริฐ, นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี, พิมพ์ครั้งที่ ๕. (กรุงเทพมหานคร : เนติกุลการพิมพ์, ๒๕๓๙), หน้า ๑๑๓

แผนงาน หมายถึง กลุ่มของโครงการหลาย ๆ โครงการที่เกี่ยวข้องกัน เช่น แผนงานลดปัญหาอาชญากรรมในกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยโครงการเพื่อนบ้านเตือน ภัย โครงการสายตรวจเดินเท้า ฯลฯ แผนงานป้องกันภัยเอดส์ ประกอบด้วยโครงการถุงยาง ๑๐๐% โครงการประชาสัมพันธ์ความรู้เรื่องโรคเอดส์

โครงการ หมายถึง กลุ่มของกิจกรรมที่สัมพันธ์กันโดยมีการกำหนดระยะเวลา เริ่มต้นและสิ้นสุด เช่นโครงการแก้ปัญหาภัยแล้ง ประกอบด้วยกิจกรรมการแจกน้ำ กิจกรรมการรณรงค์ให้ประชาชนประหยัดน้ำ ฯลฯ โครงการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียง ประกอบด้วย กิจกรรมการจัดตั้งองค์กรกลาง กิจกรรมการให้ความรู้ด้านการเลือกตั้ง ฯลฯ ถ้าโครงการใดมีการนำมาปฏิบัติต่อเนื่องโดยไม่มีการสิ้นสุดก็จะกลายเป็น “**งานประจำ**”

แผนแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือแผนที่มีลายลักษณ์อักษร และแผนที่ไม่มีลายลักษณ์อักษร แผนที่มีลายลักษณ์อักษรประกอบด้วย แผนงาน และโครงการ ส่วนแผนที่ไม่มีลายลักษณ์อักษร คือ แผนที่ยังอยู่ในความคิด เช่น นักศึกษาคิดที่จะอ่านหนังสือเป็นเวลา ๑ ชั่วโมง หลังจากนั้นจะไปมหาวิทยาลัยเพื่อค้นคว้าเอกสารที่ห้องสมุด ๓ ชั่วโมง แล้วจึงเดินทางไปซื้อของที่ห้างสรรพสินค้าและจะกลับเวลา ๒๐.๐๐ น. หรือแผนที่ใช้วาจา เช่น ในการวางแผนจับกุมคนร้าย สารวัตรใหญ่จะวางแผนสั่งการให้ลูกน้องของตนบุกจับ คนร้ายโดยใช้วาจาไม่ต้องเขียนแผนอย่างมีลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

๘.๒ ความสำคัญของการวางแผน

ถ้าจะถามว่าทำไม่ต้องมีการวางแผนอาจตอบได้ง่าย ๆ ว่าเพื่อลดความไม่แน่นอนลงหรือลดความเสี่ยงให้เหลือน้อยที่สุดหากสถานการณ์ต่าง ๆ ในโลกมีความแน่นอนก็ไม่จำเป็นต้องมีการวางแผนคิดอยากจะทำอะไรก็ได้และก็ประสบผลสำเร็จตามต้องการด้วย แต่เพราะสถานการณ์ต่าง ๆ ไม่มีความแน่นอนหรือมีความเสี่ยงจึงต้องมีการวางแผน

๘.๒.๑ จุดประสงค์ในการวางแผน

๑. การวางแผนทำให้รู้ทิศทางในการดำเนินงาน เมื่อผู้ปฏิบัติงานรู้ทิศทางการทำงานก็สามารถประสานงานกัน รู้ว่าควรทำอะไรและทำอย่างไรจะได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หากไม่มีการวางแผน นอกจากไม่รู้ว่าจุดหมายปลายทางอยู่ที่ไหนแล้วก็ยังก่อให้เกิดการสูญเสียหรือสิ้นเปลืองทรัพยากรอีกด้วย

๒. การวางแผนทำให้ลดความไม่แน่นอนลง เพราะผู้บริหารจะมุ่งมั่นไปสู่จุดหมายปลายทางอย่างแน่วแน่ สามารถคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงอันอาจเกิดขึ้นได้ดียิ่งขึ้น สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงขณะเดียวกันก็เตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสม

๓. การวางแผนทำให้ลดความเสียหายการซ้ำซ้อนกันของงานที่ทำ เนื่องจากการวางแผนทำให้รู้ทั้งวิธีการและเป้าหมายของงานจึงทำให้มีความชัดเจนในการทำงาน รู้ว่ากิจการรมใดควรทำก่อนหลังอย่างไร การซ้ำซ้อนและการสิ้นเปลืองจึงไม่เกิดขึ้น

๔. การวางแผนทำให้รู้มาตรฐานในการควบคุม หน้าที่ขั้นสุดท้ายของการบริหารคือการควบคุมให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด กิจกรรมที่สำคัญของการควบคุมคือมาตรฐานที่ให้เปรียบเทียบกับการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง การวางแผนจึงกำหนดมาตรฐานได้แน่นอนชัดเจนว่างต้องให้ได้ผลงานอย่างไร

๘.๒.๒ ข้อดีของการวางแผน

การวางแผนจะต้องเผชิญกับปัญหาหลายอย่างในแง่ของปัจจัยภายนอกก็คือ ข้อกำหนดของรัฐ เทคโนโลยีที่ซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าแรงงาน การเคลื่อนไหวของเงินทุนและอื่นๆ ส่วนปัจจัยภายในองค์การก็ได้แก่ ประสิทธิภาพในการบริหารงาน โครงสร้างองค์การและระบบงาน ความหลากหลายทางด้านแรงงาน ความรู้ความสามารถของฝ่ายบริหาร การวิจัยและพัฒนา เครื่องจักรอุปกรณ์และชื่อเสียงขององค์การ เป็นต้น การวางแผนจะทำให้องค์การสามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับปัจจัยภายในและภายนอกองค์การ ประโยชน์ของการวางแผน มีดังนี้

๑. ปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น การปรับปรุงการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและพนักงานแยกได้เป็น ๒ อย่างคือ ควรเน้นอะไรและควรยืดหยุ่นอย่างไร (Focus and Flexible) ทั้งสองอย่างจะช่วยสร้างอำนาจในการแข่งขันขององค์การ ควรเน้นอะไรนั้นทำให้องค์การรู้ว่าจะทำอะไรจึงจะดีที่สุดต่อลูกค้าและควรให้บริหารแก่ลูกค้าอย่างไร ในแง่ของผู้ปฏิบัติงานก็รู้ว่าควรทำอะไร และทำอย่างไรจึงบรรลุเป้าหมายขององค์การควรยืดหยุ่นอย่างไรก็จะทำให้องค์การสามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และสามารถเตรียมรับมือให้เข้ากับอนาคตที่กำลังจะเกิดขึ้น ในส่วนของพนักงานก็ทำให้รู้ว่าควรปรับตัวเองอย่างไรให้เข้ากับโอกาสและอุปสรรคที่กำลังจะเกิดขึ้นการปรับปรุงการปฏิบัติงานอาจสรุปได้ ๔ หัวข้อคือ ประการแรกจะมุ่งไปทางไหนจึงจะบรรลุเป้าหมายสูงสุด ประการที่สอง ควรจะทำอะไรก่อนหลังจึงจะได้ประโยชน์สูงสุด ประการที่สาม จะจัดสรรทรัพยากรอย่างไรจึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ประการที่สี่ จะปรับตัวอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับสถานการณ์และก่อให้เกิดผลดีที่สุด

๒. ปรับปรุงการประสานงานให้ดีขึ้น ในองค์การย่อมประกอบด้วยระบบย่อยและกลุ่ม (Subsystem and Group) หลายระบบและหลายกลุ่ม แต่ละระบบแต่ละกลุ่มต่างมีเป้าหมายของตัวเองและต่างทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของตัวเองทั้งนั้น การที่จะไม่ให้ระบบย่อยและกลุ่มต่าง ๆ ขัดแย้งกันก็ต้องอาศัยการวางแผนที่ดี การวางแผนได้จัดแยกวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่าง ๆ ของระบบย่อยและกลุ่มคนออกมาเป็นลำดับขั้นของวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายลดหลั่นกันลงมาตั้งแต่สูงสุดไปจนถึงต่ำสุด แต่ละเป้าหมายต่าง ๆ ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นของระบบใดกลุ่มใดและต้องอาศัยหน้าที่หรือกิจกรรมอย่างของแต่ละระบบและแต่ละกลุ่มจึงบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เมื่อมีการวางแผนอย่างดีกิจกรรมต่างๆ ของแต่ละระบบและแต่ละกลุ่มจะสอดรับกันอย่างเหมาะสม โดยเป้าหมายในระดับสูงเป็นเสมือนจุดหมายปลายทาง (end) และเป้าหมายในแต่ละระดับล่างเป็นเสมือนวิธีการ (mean)

๓. ปรับปรุงการควบคุมให้ดีขึ้น กิจกรรมของการควบคุมก็คือ การวัดผลการปฏิบัติงานและการแก้ไขการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น การวางแผนจะช่วยให้การควบคุมมีประสิทธิภาพเพราะการวางแผนจะต้องกำหนดเป้าหมายขึ้นมาก่อน นั่นก็คือ มาตรฐานที่ใช้วัดผลการปฏิบัติงานหรือกำหนดว่าจะต้องทำอย่างไร ถ้าผลการปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐานหรือสูงกว่ามาตรฐานก็ต้องแก้ไขที่การปฏิบัติงานและมาตรฐานที่ใช้วัดหรือระบบการควบคุมใหม่ ดังนั้น การวางแผนกับการควบคุมจะต้องทำหน้าที่กันอย่างใกล้ชิดในฐานะที่เป็นกระบวนการบริหาร หากไม่มีระบบการควบคุมที่ดี การวางแผนก็ขาดการติดตามว่างานบรรลุเป้าหมายหรือไม่ หากไม่มีระบบการวางแผนที่ดี การควบคุมก็ขาดกรอบการวัดผลงานว่า ได้มีการปฏิบัติงานดีขึ้นหรือไม่ ดังนั้น จึงมีเทคนิคการบริหารงานอีกอย่างที่เชื่อมต่อการวางแผนและการควบคุมเข้าด้วยกันคือ การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (MBO) ซึ่งจะกล่าวต่อไป

๔. ปรับปรุงการบริหารเวลาให้ดีขึ้นคนส่วนใหญ่จะประสบกับความยากลำบากในการใช้เวลาให้เหมาะสมกับกิจกรรมที่ทำวิธีบริหารเวลาอย่างง่ายๆ ก็คือ การกำหนดตารางเวลาไว้ในสมุดบันทึกหรือในปฏิทินเพื่อเตือนความจำว่าวันไหนจะต้องทำอะไร แต่ก็มีเหตุการณ์เกิดขึ้นบ่อยๆ ที่ผู้บริหารใช้เวลาไปกับกิจกรรมหนึ่งมากเกินไปและในอีกกิจกรรมหนึ่งน้อยเกินไป หรือลืมทำกิจกรรมบางอย่าง ก็มีการวางแผนก็ทำให้การใช้เวลาดีกว่าการไม่วางแผนมีการสมดุลของการใช้เวลามากขึ้นและการสูญเสียเวลาก็ลดลง อย่างไรก็ตาม การบริหารเวลาเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการวางแผน ดังนั้น จึงขอกล่าวเรื่องการบริหารเวลาในหัวข้อต่อไป

๘.๓ การวางแผนกับการบริหารเวลา

การวางแผนในแง่ของการบริหารได้แบ่งเวลาออกเป็น ๓ ประเภทคือ

๑. ประเภทแรกคือเวลาที่ใช้กับหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชา (Boss-Imposed Time) หมายถึงเวลาที่ผู้บริหารระดับสูงขึ้นไปอีกขึ้นหนึ่งในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงและรวมผู้บริหารระดับสูง เรียกไปปรึกษาหารือเรื่องงานหรือออกคำสั่งให้ทำงานร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น หรือใช้เวลาทำงานให้กับผู้บังคับบัญชา เวลาที่ใช้กับหัวหน้างานนี้เป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้จะมากหรือน้อยอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา เป็นผู้กำหนดเปลี่ยนแปลง ไม่ได้มิฉะนั้นจะเกิดผลเสียแก่ผู้บริหารคนนั้น

๒. ประเภทที่สอง เวลาที่ใช้กับระบบ (System-Imposed Time) หมายถึง การใช้เวลาร่วมกับหน่วยงานอื่น เพื่อนร่วมงานในเรื่องเกี่ยงกับการทำงานซึ่งจำเป็นต้องกระทำมิฉะนั้นจะเสียหาก เช่น การแก้ปัญหาร่วมกันกับหน่วยงานอื่น การเข้าร่วมประชุมในบริษัท การจัดตั้งระบบหรือปรึกษาหารือกันซึ่งงานเป็นของส่วนรวมทั้งองค์การ รวมทั้งเวลาที่ใช้ไปกับพิธีการต่าง ๆ ขององค์การ การบริหารเวลาประเภทที่สองนี้เปลี่ยนแปลงไม่ได้เช่นเดียวกัน จะเสียเวลามากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระบบงานส่วนรวมไม่ใช่ตัวผู้บริหารเป็นผู้กำหนด

๓. ประเภทที่สาม เวลาที่ใช้กับตัวเอง (Self-Imposed Time) หมายถึง เวลาที่ตัวผู้บริหารเองเป็นผู้กำหนดขึ้นมา ผู้บริหารบางคนใช้เวลาของตัวเองมีคุณค่าเหมาะสมแต่บางคนใช้หมดไปอย่างไม่มีคุณค่าเท่าที่ควร

สำหรับเวลาที่ใช้กับตัวเองนี้ยังแยกออกเป็น ๒ อย่าง คือ อย่างแรกเวลาที่ใช้กับหน่วยงานของตัวเอง (Dominated Time) อาจเป็นงานที่ตัวเองลงมือทำด้วยตัวเองหรือทำร่วมกับผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้บริหาร ผู้นั้นรวมทั้งเวลาที่หมดไปกับการแก้ปัญหาหรือปรึกษาหารือกับผู้ใต้บังคับบัญชาของตัวเอง ผู้บริหารบางคนใช้เวลาประเภทนี้ไม่เหมาะสมโดยผู้ใต้บังคับบัญชาหรือตัวงานมีส่วนในการจัดสรรเวลา ถ้าผู้บริหารใช้เวลาแก้ปัญหางานของผู้ใต้บังคับบัญชามากเกินไปหรือไปยุ่งอยู่กับรายละเอียดในงานมากเกินไป Dominated Time ก็เกิดขึ้นมาก ส่วนอย่างที่สอง คือเวลาที่ใช้กับการคิดไตร่ตรอง (Discretionary Time) ในหน่วยงานของตัวเอง เป็นการคิดเพื่อให้งานก้าวหน้า คิดแก้ปัญหาด้วยตัวเองไม่ได้กระทำร่วมกับคนอื่น เวลาที่หมดไปกับการแก้ปัญหานี้จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับผู้บริหารเอง ถ้าผู้บริหารไม่มุ่งในรายละเอียดของงาน ไม่ลงมือทำงานด้วยตัวเอง แต่มอบหมายงานไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชารับผิดชอบเวลาที่หมดไปกับงานส่วนนี้ก็น้อยลง

ในทำนองเดียวกัน ผู้ใต้บังคับบัญชาบางคนเมื่อมีปัญหาการทำงานก็ไปปรึกษาหารือกับผู้บริหารและโยนปัญหาไปให้ผู้บริหารคิดแก้ไขเอาเอง เวลาที่เป็น Discretionary Time ของผู้บริหารก็เสียไปมาก แต่ถ้าผู้บริหารรับปรึกษาหารือปัญหาบางส่วนแล้วโยนกลับไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแก้ไขเองเวลาในส่วนนี้ก็หมดไปน้อย ก็อาจมีเวลาที่ใช้แก้ปัญหาของตัวเองอย่างแท้จริงมากขึ้น เวลาที่ใช้กับตัวเอง (Self-Imposed Time) ควรใช้ให้เหมาะสมโดยมอบหมายให้คนอื่นทำในส่วนของ Dominated Time ให้มาก ตัวเองใช้น้อย แล้วหันไปใช้เวลาในส่วนของ Discretionary time ในปัญหาของตัวเองหรือปัญหางานที่ตัวเองรับผิดชอบให้เจริญก้าวหน้าจะได้ประโยชน์มากกว่า

อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารควรมีหลักในการบริหารเวลา สรุปสั้นๆ ดังนี้

๑. ต้องรู้จักปฏิเสธคนที่ทำให้ท่านละเลยไปจากการทำงานซึ่งเป็นงานที่ท่านต้องทำ

๒. อย่าเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับงานที่ต้องทำเป็นประจำวันอยู่แล้ว และรายละเอียดในงานที่ทำมากนักควรมอบหมายงานเหล่านี้ให้คนอื่นทำ

๓. จัดลำดับงานที่ต้องทำก่อนหลังโดยยึดถือความสำคัญและความเร่งด่วนของงานเป็นหลัก

๔. อย่าให้โทรศัพท์ จดหมาย หรือการติดต่อสื่อสารใดๆ มาขัดขวางการทำงานของท่านให้เสียไป

๕. ฝึกหัดเลขานุการหน้าห้องหรือเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งให้กลั่นกรองงานจดหมาย และโทรศัพท์ก่อนที่จะมาถึงท่าน

๖. อย่าทำตัวเป็นคนยึดติดอยู่กับตารางในปฏิทิน หรือสมุดบันทึกจนลืมทำตามแผนงานของตัวเอง

๗. อย่าให้แขกที่แวะมาเยือนหรือไม่ได้นัดหมายมาขัดจังหวะการทำงานของท่านจนทำให้เสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์

๘.๔ ประเภทของการวางแผน

การวางแผนอาจจำแนกได้หลายวิธี ซึ่งอรัสธรรม พรหมมะ[๒] ได้กล่าวไว้ดังนี้

๑. จำแนกตามระบบเศรษฐกิจการเมือง

๑.๑ การวางแผนแบบสั่งการ (Directive Planning) เป็นการวางแผนที่รัฐบาล เป็นผู้กำหนดและควบคุมการผลิต การบริโภค และการใช้ทรัพยากร ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะต้องปฏิบัติตามเป็นแผนงานภายใต้ระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบสังคมนิยม

๑.๒ การวางแผนแบบชี้นำ (Indicative Planning) เป็นการวางแผนที่รัฐบาลวาง กรอบหรือทิศทางการพัฒนาเพื่อชักนำให้เอกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ดำเนินการเป็นการวางแผนภายใต้ระบบเศรษฐกิจและการเมืองแบบทุนนิยม

๒. จำแนกตามหน้าที่ในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลนั้น ต้องทำทั้งในระดับมหภาค และจุลภาค ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

๒.๑ การวางแผนส่วนรวมหรือมหภาค (Macro-Planning) เป็นการวางแผน โดยส่วนรวมของทั้งประเทศเพื่อกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนา เช่น แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๒ การวางแผนรายสาขา (Sectorial Planning) เป็นการวางแผนเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบาย แนวทาง และงบพัฒนาของแต่ละสาขา เช่น แผนพัฒนา ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาการศึกษา แผนพัฒนาประชากร แผนพัฒนาจิตใจ

๒.๓ การวางแผนโครงการ (Project Planning) หรือการวางแผนในระดับ จุลภาค (Micro Planning) เป็นการวางโครงการแต่ละสาขาการพัฒนา ซึ่งรวมถึงการวางโครงการเพื่อพัฒนาในแต่ละพื้นที่ย่อยของประเทศ ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และ จังหวัด หรือโครงการพัฒนาชนบทและโครงการพัฒนาเมือง

๓. จำแนกตามระยะเวลา การวางแผนนั้นสามารถแบ่งได้ตามระยะเวลาของการ ปฏิบัติงานดังนี้

๓.๑ การวางแผนระยะยาว (Long-term Planning or Perspective Planning) ประมาณ ๑๐-๒๐ ปี เป็นการวางแผนที่ประเมินแนวโน้มการพัฒนาในระยะยาวของประเทศ

๓.๒ การวางแผนระยะปานกลาง (Intermediate Range Planning) ประมาณ ๓- ๗ ปี ส่วนมาก ๕ ปี เป็นการวางแผนที่มีการระบุจุดมุ่งหมาย นโยบาย ทรัพยากร และ แนวทางการพัฒนาต่าง ๆ ที่รัฐบาลตั้งใจจะดำเนินการในระยะของแผน

---

๒ อรัสธรรม พรหมมะ. นโยบายสาธารณะและการวางแผน. ในการบริหารรัฐกิจเบื้องต้น. (พิมพ์ครั้งที่ ๗). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒, หน้า ๑๓๗, - ๑๔๕).

๓.๓ การวางแผนหมุนเวียน (Rolling Planning) เป็นการวางแผนระยะปานกลางที่จัดขึ้นทุกๆ สิ้นปี คือ เมื่อมีการปฏิบัติตามแผนของปีที่หนึ่งแล้ว ต้องมีการทบทวน เป้าหมายแนวทางและโครงการต่าง ๆ ของแผนที่เหลือ และที่จะเพิ่มเติมเข้าไปอีกเป็นปีสุดท้ายของแผนเพื่อทำให้ระยะเวลาของแผนเป็นไปตามเดิม

๓.๔ การวางแผนประจำปี (Annual Planning) เป็นการวางแผนเชิงปฏิบัติการ หรือการวางแผนเชิงควบคุม โดยมีการกำหนดเป้าหมาย วงเงิน แผนงาน และโครงการ

๘.๕ กระบวนการวางแผน

ปัจจุบันทุกหน่วยงานหรือองค์การทุกประเภท จะมีการวางแผนสำหรับใช้ในการดำเนินงาน บางครั้งแผนที่กำหนดขึ้นจะปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้ง แต่บางคราวแผนในการดำเนินงานขององค์การอาจอยู่ในสมองของผู้บริหารระดับสูง และสั่งให้ทุก คนในหน่วยงานปฏิบัติเนื่องจากกระบวนการวางแผนไม่มีรูปแบบที่แน่ชัด ฉะนั้นผู้บริหาร หรือนักวิชาการวางแผนจึงไม่สามารถที่จะบอกถึงขั้นตอนที่เป็นมาตรฐานให้เป็นที่เข้าใจอย่างแน่ชัดแก่ผู้ใฝ่รู้ได้ อนึ่งการวางแผนเป็นศาสตร์ที่มีองค์แห่งความรู้ ฉะนั้นการวางแผน จึงเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนมีรายละเอียดที่แน่นอนชัดเจนและมีระบบระเบียบในการ ดำเนินงาน โดยมีอุดมการณ์ที่มุ่งหวังความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพในการบริหารองค์การ หรือหน่วยงานเป็นสำคัญ อย่างไรก็ดีความมีประสิทธิภาพในการวางแผนมิได้ขึ้นอยู่กับขั้นตอนของการวางแผน แต่จะขึ้นอยู่กับข้อมูลและความสามารถของผู้วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้สำหรับการวางแผนมากกว่าสิ่งอื่นใด ขั้นตอนของการวางแผนเป็นเพียงช่วยให้การวางแผนมีความเป็นระบบและง่ายต่อการเข้าใจ

กระบวนการในการวางแผนนั้น นักวิชาการหลายคนได้เสนอไว้ ซึ่งมีความแตกต่างกันในรายละเอียด อย่างไรก็ตาม ผู้เรียบเรียงได้ประมวลแนวคิดต่าง ๆ เหล่านั้นเข้าด้วยกัน ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ คือ

๑. ขั้นตอนการระบุหรือการกำหนดวัตถุประสงค์

การระบุหรือการกำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงาน ในองค์การรัฐบาลผู้กำหนดวัตถุประสงค์คือ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นการผสมผสานจากผู้บริหารระดับต่าง ๆ รวมทั้งจากฝ่ายยุติธรรมด้วย ผู้บริหารระดับต้น หรือระดับกลางอาจไม่ มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นหรือร่วมวางแผนด้วย แต่จะต้องเป็นผู้ที่สามารถตีความจากแผนใหญ่เพื่อนำไปเป็นแผนย่อยใช้เฉพาะในหน่วยงานของตน

๒. ขั้นตอนการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล

ก่อนที่จะมีการจัดทำแผน นักวางแผนจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่ต้องการ จะแก้ไขและนโยบายที่ต้องการจะนำไปดำเนินการอย่างเพียงพอ เพื่อกำหนดปัญหาที่จะนำจัดมาทำแผน เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสมองไหล ปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหา จริยธรรม ปัญหาการเมือง

ปัญหาความยากจน ฯลฯ ตลอดจนนโยบายและแผนที่เคยใช้นำการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ รวมทั้งนโยบาย ที่จะดำเนินการต่อไป โดยการเก็บข้อมูลจาก วรรณกรรมต่าง ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีการต่าง ๆ

๓. ขั้นตอนการกำหนดนิยามและรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหา

เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีมากหลากหลายประเภท ทั้งที่เป็นปัญหาส่วนตัว และส่วนรวม นักวางแผนจะต้องวิเคราะห์ได้ว่าปัญหาใดเป็นปัญหาที่เรียกว่า ปัญหาทาง นโยบาย (Policy Problems) เพราะปัญหาที่จะต้องนำมาจัดทำแผนต้องเป็นปัญหาทาง นโยบายเท่านั้น ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม เป็นปัญหาที่นำมาเป็นเป้าหมายของการกำหนดนโยบายเพื่อแกไขให้หมดไปหรือลดลง เช่น อาชญากรรม สิ่งแวดล้อม เป็นพิษ ความยากจน โรคเอดส์ เป็นต้น นักวางแผนจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าปัญหาทางนโยบาย ที่ต้องนำมาจัดทำแผนนั้นคือปัญหาอะไร ทำไมจึงต้องแก้ปัญหา พร้อมทั้งนำเสนอข้อมูลโดย ละเอียด เช่น สภาพแวดล้อมของปัญหา สาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหา ลักษณะของปัญหา เป็นต้น

๔. ขั้นตอนการกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา

เมื่อทราบปัญหาที่ต้องการแก้ไขอย่างชัดเจนแล้ว นักวางแผนจะต้องพยายามหาแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ แนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นอาจมีได้หลายแนวทาง เช่น การแก้ไข ปัญหารถติดในกรุงเทพมหานคร อาจใช้วิธีการสร้างทางด่วน การสร้างรถไฟฟ้า การสร้าง รถไฟใต้ดิน เป็นต้น การนำเสนอแนวทางต่าง ๆ เหล่านี้อาจได้มาจากวิธีการระดมสมอง (brain storming) การวิเคราะห์จากงานวิจัยและทดลอง การสำรวจอย่างรวดเร็ว การทบทวน วรรณกรรม การศึกษาวิธีการแก้ปัญหาที่มีอยู่ เป็นต้น

๕. ขั้นตอนการประเมินทางเลือกในการแก้ปัญหา

ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายจะเป็นการตรวจสอบและประเมินผลงานที่เกิดขึ้นจาก การปฏิบัติตามแผนนั้น หากผลที่เกิดขึ้นไม่เป็นที่น่าพอใจตามเป้าหมายก็จะต้องมีการตรวจสอบถึงรายละเอียดต่าง ๆ และจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นโดยอาศัยข้อผิดพลาด ที่เกิดจากระบบและข้อมูลใหม่ที่เกิดขึ้น

ลักษณะอย่างหนึ่งของระบบหรือกระบวนการคือข้อมูลที่เกิดจากการกระทำ ของระบบจะได้รับการกระทำอย่างคงที่และแล้วข้อมูลที่ได้นี้จะถูกนำไปเปรียบเทียบกับการ กระทำที่เป็นมาตรฐานซึ่งองค์การหรือหน่วยงานเป็นผู้กำหนดขึ้นไว้ ลักษณะเฉพาะดังกล่าว นี้เรียกกันทางวิชาการว่ากลุ่มข้อมูลย้อนกลับ (Feedback Loop) หากผลที่เกิดจากการกระทำ ของระบบไม่เป็นไปมาตรฐานที่กำหนดไว้แล้ว ระบบจะต้องใช้ข้อมูลใหม่ไม่ว่าจะเป็นตัวแทนบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ทั้งนี้เพื่อลดช่องว่างระหว่างมาตรฐานที่ต้องการ (Desired Standards) กับผลของการกระทำ (Action Results)

ข้อมูลย้อนกลับอันเกิดจากการนำแผนไปปฏิบัติจำแนกได้เป็น ๒ ลักษณะคือ ข้อมูลที่ได้ตามมาตรฐานหรือข้อมูลที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผน และข้อมูลที่ไม่ได้มาตรฐานตามที่แผนต้องการ ข้อมูลทั้งสองประเภทจะต้องได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียด รอบคอบจากนักวางแผนและผู้วิเคราะห์แผนโดยข้อมูลที่ได้มาตรฐานจะได้รับการพิจารณา เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ส่วนข้อมูลที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานจะต้องได้รับการ พิจารณาเป็นพิเศษ เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เป็นประโยชน์ได้บ้าง หรืออาจต้องทิ้งไปถ้าจำเป็นทั้งนี้เพื่อให้แผนสามารถดำเนินการต่อไป

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การวางแผนมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานทุกชนิด และทุกลักษณะงาน การวางแผนที่ดีและถูกต้อง ตามหลักและกระบวนการจะนำมาซึ่ง ประโยชน์กับองค์การ แต่อย่างไรก็ตาม การวางแผนไม่สามารถและไม่อาจที่จะครอบคลุมงานของแต่ละบุคคลและกิจกรรมทุกชนิดของหน่วยงานได้ทั้งหมด ถ้าการวางแผนนั้นมากไป ด้วยความยุ่งยากซับซ้อนและใหญ่ยิ่งเกินไป การบริหารแผนก็เต็มไปด้วยความยากลำบาก และไม่อาจบรรลุถึงเป้าหมายของแผนอย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผนควรครอบคลุม เฉพาะสิ่งสำคัญ ๆ ที่สามารถทำให้สำเร็จได้มากกว่าที่จะบรรจุรายละเอียดที่ไม่จำเป็นเอาไว้

๘.๖ ประโยชน์ของการวางแผน

ความสามารถในการวางแผนเป็นทักษะที่จำเป็นสำหรับทุกคนที่ปรารถนาให้ อนาคตของตนดีขึ้น ดังที่ได้ทราบแล้วว่าการวางแผนนั้นมีความสำคัญทั้งต่อบุคคลและหน่วยงาน ฉะนั้นยิ่งหน่วยงานมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนเท่าใด กระบวนการวางแผนยิ่งเป็นสิ่งจำเป็น สำหรับผู้บริหาร หรือผู้นำของหน่วยงานนั้นมาก การวางแผนเป็นกระบวนการทำงานอย่างมีระบบที่ก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ คือ

1. สามารถบอกให้ทราบถึงโอกาสที่ปัญหาเหล่านั้นจะเกิดขึ้น

2. สามารถปรับปรุงแก้ไขการตัดสินใจภายในองค์การหรือหน่วยงานให้ดีขึ้น

3. ทำให้มีแนวทางชัดเจนในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

4. ทำให้เกิดความประหยัดในการใช้ทรัพยากรสำหรับปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะใน เรื่องกำลังคน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่

5. ทำให้เกิดความรอบคอบในการทำงานเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายที่ต้องการ เพราะต้อง อาศัยความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญของนักวางแผนในการกำหนดวิธีการปฏิบัติ

6. ทำให้เกิดความรวดเร็วในการทำงานมากขึ้น เพราะมีการกำหนดวิธีการทำงาน ไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้า

7. ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของแผนงานและโครงการร่วมกันถ้ามีการ ประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างผู้วางแผนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

จะเห็นได้ว่าการวางแผนก่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารจัดการภายในองค์การ หลายประการ ถ้าการวางแผนนั้นประสบความสำเร็จ แต่การวางแผนอาจจะไม่ประสบ ความสำเร็จเสมอไป การวางแผนเหมือนกับกระบวนการบริหารอื่น ๆ ตรงที่ไม่สามารถขจัด ปัญหาให้กับบุคคลหรือองค์การได้ทั้งหมดทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ใช้ในการวางแผน คุณภาพ ของผลงานจากการที่ได้ปฏิบัติตามแผนขึ้นอยู่กับคุณภาพของข้อมูลที่ใช้ในการวางแผน อย่างไรก็ตาม แม้การวางแผนจะได้ข้อมูลที่ดี แต่การวางแผนนั้นก็อาจไม่มีประสิทธิภาพได้ ถ้าการวางแผนนั้นยังคงเขียนไว้บนแผ่นกระดาษและไม่เคยนำออกไปปฏิบัติเลย การวางแผนที่ดีนั้นจะต้องนำไปใช้ สิ่งใดหรือจุดใดที่เป็นปัญหาอุปสรรคก็จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข และนำไปใช้อย่างต่อเนื่อง

๘.๗ ปัญหาในการวางแผนกับเทคนิคการปรับปรุงแผนงานและโครงการ

แม้ว่าการวางแผนจะเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะให้มีการดำเนินงาน ได้อย่างเป็นระบบและขั้นตอนในการทำงานชัดเจน แต่ก็มีปัญหาหลายประการเกิดขึ้นทั้งใน ด้านปรัชญาการจัดทำแผน กระบวนการในการวางแผน การใช้เทคนิคในการวางแผน การวิเคราะห์โครงการ การบริหารแผนและโครงการ ตลอดจนการติดตามและประเมินผล โครงการ ปัญหาเหล่านี้มักมีรากฐานมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะในด้านการ วางแผนรวมทั้งขาดการติดตามและประเมินผลโครงการ ดังนั้น นักวางแผนจึงต้องพยายาม สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหน่วยงานที่ตนทำงาน เข้าใจวิธีการในการวางแผน เข้าใจสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับผลจากการวางแผน และเข้าใจการปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นอย่างดี นอกจากนี้ นักวางแผนยังต้องพยายามแสวงหาทางเปรียบเทียบประสบการณ์ของตนเองกับของผู้ร่วมงาน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้เพิ่มขึ้น ต้องสนใจความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน ต้องรู้จักถ่ายทอดประสบการณ์ รู้จักเปรียบเทียบการวางแผนที่ต่างสิ่งแวดล้อม ต่างขอบเขตเนื้อหา เพราะจะทำให้นักวางแผนสามารถสร้างกรอบแนวคิดในการวางแผนได้ ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือนักวางแผนจะต้องพยายามปรับปรุงหน่วยงานและวิธีการวางแผน อย่างเป็นระบบ นั่นก็คือนักวางแผนจะต้องพัฒนาศักยภาพของตนทั้งในด้านความเข้าใจการเปรียบเทียบ และการออกแบบเป็นอย่างดี

๑. ปัญหาในการวางแผน

แม้นักวางแผนจะมีบทบาทมากมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่ามีปัญหา หลายประการเกิดขึ้น โดย **ประชุม รอดประเสริฐ**[๓] ได้แบ่งปัญหาเป็น ๒ ลักษณะคือ ปัญหาภายใน และปัญหาภายนอก ดังนี้

๑.๑ ปัญหาภายใน หมายถึงปัญหาอุปสรรคของการวางแผนอันเกิดจากอิทธิพล ภายในองค์การหรือเกิดจากตัวแผนเอง เช่น ปัญหาการขาดข้อมูลที่เป็นจริง ปัญหาการขาดงบประมาณเพื่อการปฏิบัติตามแผน ปัญหาการจัดลำดับก่อนหลังของแผน ปัญหาการปรับแผน ปัญหาการขาดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการใช้แผนปัญหาความไม่สอดคล้องของ แผนในระดับต่าง ๆ และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและการประเมินผลในการใช้แผน

---

๓ ประชุม รอดประเสริฐ. นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร :เนติกุลการพิมพ์, ๒๕๓๙. หน้า ๑๐๖.

๑.๒ ปัญหาภายนอก หมายถึงปัญหาอุปสรรคของการวางแผนอันเกิดจาก อิทธิพลภายนอกองค์การ ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางสังคม ปัญหาทางการเมือง และปัญหาอันเกิดจากความ เชื่อ ค่านิยม ระเบียบ กฎหมาย ประเพณีวัฒนธรรมและศาสนา เป็นต้น

ข้อจำกัดดังกล่าวจะทำให้แผนที่กำหนดขึ้นยากแก่การนำไปใช้หรือนำไปปฏิบัติ ดังนั้นการวางแผนที่ดีจึงมีความจำเป็นต้องขจัดหรือแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ทันกับเวลาและสอดคล้องกับสภาวการณ์ อย่างไรก็ดีหากเป็นปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถขจัดหรือแก้ไขได้ การวางแผนจะต้องหลีกเลี่ยงปัญหานั้นเสีย หรือถ้ามีความจำเป็นก็ต้องปรับแผนให้สอดคล้องกับปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดนั้น ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดขององค์การ และผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ นอกจากนี้ นักวางแผนก็มักพบกับปัญหาในขั้นของการบริหารแผน การติดตามกำกับดูแล ตลอดจนการประเมินผลโครงการอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นของการติดตามและประเมินผล

๒. การปรับปรุงแผนงานและโครงการ

การติดตามและประเมินผลของแผนงานและโครงการเป็นขั้นตอนสำคัญในการที่จะทำให้ทราบว่า แผนงานและโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้วบรรลุวัตถุประสงค์และ เป้าหมายของแผนงานและโครงการนั้น ๆ หรือไม่ แต่การทราบเพียงผลลัพธ์อย่างเดียวย่อม ไม่เกิดประโยชน์อย่างใด หากมิได้นำผลดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนและ โครงการเพื่อการแก้ปัญหาในอนาคต ข้อมูลดังกล่าวอาจบ่งชี้ได้ว่าปัญหาที่กำลังแก้ไขนั้นเป็น ปัญหาเดิมที่ได้รับการแก้ไขไปได้ระดับหนึ่งแล้ว หรือเป็นปัญหาเดิมที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ นอกจากนี้ยังสามารถชี้ได้ว่าการที่แผนงานและโครงการไม่ประสบความสำเร็จ อาจเกิดขึ้นได้ จากหลายสาเหตุ เช่น วิธีการแก้ปัญหาตามที่ระบุไว้ในแผนงานและโครงการไม่สามารถใช้ แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ไม่มีการปฏิบัติตามแผนงานและโครงการอย่างแท้จริง แผนงานและ โครงการไม่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน งบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการ ตามแผนงานและโครงการ เป็นต้น ถ้ามุ่งหวังจะแก้ปัญหาให้สำเร็จ แนวทางหนึ่งก็คือนักวางแผนจะต้องทำการปรับปรุงแผนงานและโครงการซึ่ง **อรัสธรรม พรหมมะ**[๔] ได้เสนอแนวทางในการดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. การปรับปรุงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานและโครงการให้ชัดเจน

๒. การปรับปรุงวิธีการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการ โดยศึกษาจาก ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในอดีต

๓. การปรับปรุงวิธีการเขียนแผนและโครงการ

๔. การปรับปรุงวิธีการติดตามและประเมินผลของแผนงานและโครงการ

---

๔ อรัสธรรม พรหมมะ. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน.** ในคณาจารย์ภาควิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒, หน้า ๑๔๕.

จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงแผนงานและโครงการเป็นกระบวนการย้อนกลับไป พิจารณากระบวนการจัดทำแผนทั้งหมด เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น และหาทางปรับปรุงในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการดังกล่าว

๘.๘ ประเภทของแผน

การแบ่งประเภทของแผนอาจใช้วิธีการต่างๆ กันแล้วแต่จะพิจารณาในแง่ใด แต่โดยทั่วไปการแบ่งประเภทของแผนใช้เกณฑ์ ๓ อย่างคือ แบ่งตามระยะเวลา แบ่งตามขอบเขตของกิจการ และแบ่งตามการนำไปใช้ ดังนี้

๑. การแบ่งตามระยะเวลา (Time Horizon) การแบ่งตามเกณฑ์นี้ใช้วิธีง่ายๆ ๓ ประเภท คือ แผนระยะสั้น (Short-Range Plan) หมายถึง แผนที่ครอบคลุมเวลาการใช้แผนไม่เกิน ๑ ปี แผนระยะกลาง (Intermediate-Range Plan) เป็นแผนที่ครอบคลุมเวลา ๑ ถึง ๒ ปี และแผนระยะยาว (Long-Range Plan) คือแผนที่มีระยะเวลาการใช้แผนครอบคลุมเวลาเกิน ๒ ปีขึ้นไปจนถึง ๕ ปีหรือเกินกว่านั้น

การแบ่งตามระยะเวลาทำให้มีความแตกต่างกันในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับแผนระยะสั้นจะต้องชัดเจน ขณะที่วัตถุประสงค์สำหรับแผนระยะยาวจะเปิดกว้างขวางมากกว่า การมีส่วนร่วมในการวางแผนก็แตกต่างกันกล่าวคือ หากเป็นแผนระยะยาวผู้บริหารระดับสูงจะเข้ามาเกี่ยวข้องแต่ถ้าเป็นแผนระยะสั้นผู้บริหารระดับกลางและระดับล่างเข้ามามีส่วนมากกว่า

แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารทุกระดับจะต้องเข้าใจและร่วมกันในการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนระยะยาวด้วยเช่นกันเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความสับสนและขัดกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การ

๒. การแบ่งตามขอบเขตของกิจกรรมที่ทำ (Scope of Activity) การแบ่งตามเกณฑ์นี้จะแยกแผนออกเป็น ๒ ประเภทคือ แผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) กับแผนดำเนินงาน (Operational plan) แผนกลยุทธ์เป็นแผนที่ทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการในระยะยาว และรวมเอากิจกรรมทุกอย่างขององค์การ ผู้บริหารระดับสูงที่วาแผนกลยุทธ์จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของทั้งองค์การแล้วตัดสินใจว่าจำทำอย่างไรและจะจัดสรรทรัพยากรอย่างไรจึงจะทำให้องค์การสำเร็จตามเป้าหมายนั้น จะต้องใช้เวลาในการกำหนดกิจกรรมที่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานรวมตลอดทั้งทิศทางการดำเนินงานที่ไม่เหมือนกันให้อยู่ในแนวเดียวกัน การติดสินใจที่สำคัญของแผนกลยุทธ์ก็คือการเลือกวิธีการในการดำเนินงาน และการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เหมาะสมเพื่อที่จะนำพาองค์การให้ก้าวไปข้างหน้าอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

- แผนดำเนินงานเป็นแผนที่กำหนดขึ้นมาใช้สำหรับแต่ละกิจกรรมโดยเฉพาะ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละกิจกรรมซึ่งเท่ากับเป็นแผนงานเพื่อให้แผนกลยุทธ์บรรลุผลหรือเป็นการนำแผนกลยุทธ์ไปใช้นั่นเอง แผนดำเนินงานที่แยกเป็นแต่ละกิจกรรมก็ได้แก่ แผนการผลิต แผนการเงิน แผนการตลาด แผนทรัพยากรมนุษย์ และแผนอุปกรณ์ เป็นต้น

- แผนการผลิต (Production Plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการและเทคโนโลยีที่จะนำไปใช้กับการผลิตสินค้าและบริการขององค์การ

- แผนการเงิน (Financial Plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับเงินที่นำไปใช้สนับสนุนการดำเนินงานต่างๆ ขององค์การ

- แผนการตลาด (Marketing Plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขายและการจัดจำหน่ายสินค้าและบริการขององค์การ

- แผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกันการจัดทำการคัดเลือกและการบรรจุคนให้ทำงานในตำแหน่งต่างๆ

แผนอุปกรณ์ (Facilities Plan) เป็นเรื่องเกี่ยวกับอุปกรณ์และการวางผังที่ใช้สนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ในองค์การ

๓. การแบ่งตามการนำไปใช้ (Frequency of use) การแบ่งตามเกณฑ์นี้แยกเป็น ๒ ประเภท คือ แผนที่ใช้ครั้งเดียว (Single-Use Plan) กับแผนที่ใช้ประจำ (Standing-Use Plan) ดังนี้

๓.๑ แผนที่ใช้ครั้งเดียว หมายถึง แผนที่หมดไปกับการใช้หนึ่งครั้งแล้วบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานนั้น การใช้แต่ละครั้งถือตามเวลา เช่น ๓ เดือน ๑ ปี เป็นต้น ตัวอย่างของแผนที่ใช้ครั้งเดียวคือ งบประมาณและโครงการงบประมาณเป็นแผนกำหนดการใช้ทรัพยากรให้กับกิจกรรมแต่ละอย่างภายในเวลาที่กำหนดงบประมาณแบ่งเป็น ๓ ประเภทคือ งบประมาณคงที่ (Fixed Budget) งบประมาณยืดหยุ่น (Flexible Budget) และงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Bbased Budget) งบประมาณที่จัดสรรทรัพยากรให้จำนวนคงที่แน่นอนกับโครงการหรือหน่วยงานตามระยะเวลาที่กำหนดแต่จะใช้เกินกว่าจำนวนที่จัดสรรไม่ได้ เช่น กำหนดเงินจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาทในการซื้อเครื่องจักรภายใน ๑ ปี

งบประมาณยืดหยุ่นจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมตามสัดส่วนของการทำกิจกรรมนั้นๆ จำนวนเงินงบประมาณสัมพันธ์กับกิจกรรม ซึ่งอาจเป็นวงเงินที่เพิ่มขึ้นได้แล้วแต่ระดับของแต่ละกิจกรรม เช่น การกำหนดให้ใช้เงินเพิ่มขึ้นในการจ้างคนทำการผลิตหากผลิตได้จำนวนผลผลิตเกินกว่าจำนวนที่กำหนด งบประมาณฐานศูนย์เป็นการจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมหรือโครงการโดยถือเสมือนว่ากิจกรรมหรือโครงการนั้นเกิดขึ้นใหม่ โดยถือว่าแต่ละกิจกรรมหรือโครงการใช้ทรัพยากรนั้นหมดไปแม้ว่าจะมีทรัพยากรเหลือก็ให้ถือว่าไม่มีหรือศูนย์ เมื่อเริ่มโครงการใหม่ก็มีการจัดสรรทรัพยากรขึ้นมาการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์ก็เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญของกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของงบประมาณเป็นเรื่องใหม่ทั้งหมด แยกออกจากกันในแต่ละงวดของงบประมาณ

โครงการ (Project) เป็นแผนที่ใช้ครั้งเดียวอย่างหนึ่งซึ่งระบุกิจกรรมต่างๆ ทุกอย่างที่ต้องนำไปใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยการเชื่อมกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกันตามระยะเวลาตามเป้าหมายและทรัพยากรที่ใช้ โครงการเน้นที่การบริหารเวลา หมายความว่า ต้องทำให้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนด การจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังว่ากิจกรรมอะไรทำก่อน กิจกรรมอะไรที่ต้องทำต่อมาตามลำดับจนทุกอย่างสำเร็จสมบูรณ์ตามเวลา

๓.๒ แผนที่ใช้ประจำเป็นแผนที่ใช้ซ้ำๆ กันตลอดเวลา เมื่อใช้ไปแล้วก็กลับมาใช้อีกซึ่งไม่เหมือนกับแผนที่ใช้ครั้งเดียวอย่างงบประมาณ เมื่อใช้แล้วก็หมดไปหรือจบโครงการ หากจะใช้อีกก็ต้องตั้งงบประมาณขึ้นมาใหม่ ซึ่งเป็นคนละแผนกัน แต่แผนประจำเกิดขึ้นซ้ำ ๆ กันอย่างเช่น นโยบาย กระบวนการปฏิบัติงาน และกฎเกณฑ์ เป็นต้น นโยบาย (Policy) เป็นคำแถลงอย่างกว้าง ๆ สำหรับใช้เป็นแนวในการบริหารงานหรือแนวทางการทำงานซึ่งผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจได้ นโยบายจะกำหนดขอบเขตหรือแนวทางในการตัดสินใจไม่ใช่เป็นการกระทำว่าต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ แต่จะเน้นเฉพาะเรื่องที่สำคัญที่จะทำให้การตัดสินใจเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น นโยบายของบริษัท McDonald's ระบุว่าจะไม่ใช้สัมปทานแก่บุคคลที่เป็นเจ้าของร้านอาหาร Fast-Food อยู่ก่อนแล้ว เป็นต้น

กระบวนการปฏิบัติงาน (procedure) เป็นการระบุขั้นตอนของการกระทำว่าจะกระทำอะไรก่อนหลังอย่างไรโดยไม่ต้องใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ กระบวนการเป็นขั้นตอนการทำงาน หรือบอกวิธีทำงานไม่ใช่การใช้ความคิดซึ่งมีรายละเอียดแน่นอนว่าต้องทำกิจกรรมอะไรไว้ชัดเจน และมักจะข้ามหน่วยงานหรืออยู่ในหน่วยงานเดียวก็ได้ เช่น กระบวนการสั่งซื้อสินค้าของลูกค้าอาจต้องผ่านฝ่ายขาย ฝ่ายการเงิน ฝ่ายบัญชี ฝ่ายผลิต และฝ่ายส่งของต้องผ่านหลายหน่วยงาน หรืออาจผ่านฝ่ายเดียวก็ได้ เช่น บริษัท McDonald's ระบุขั้นตอนในการปรุง Big Macs ว่าจะปรุงอย่างไร จะต้องผสมอย่างไร หรืออบไว้ในเตาเป็นเวลาเท่าไร เป็นต้น

กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับ (Rule and Regulation) เป็นแผนประจำที่แคบและชัดเจนที่สุด ซึ่งระบุว่าอะไรต้องกระทำหรือไม่ต้องกระทำ เป็นการบอกถึงการตัดสินใจในสถานการณ์ต่างๆ กันโดยไม่ต้องอาศัยการใช้ดุลพินิจเลย มีความแตกต่างกับกระบวนการการปฏิบัติงานตรงที่ไม่ต้องมีลำดับเวลาก่อนหลังของการกระทำกระบวนการการปฏิบัติงานเป็นเสมือนลำดับของกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับ กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับอาจเป็นส่วนหนึ่งหรือไม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการการปฏิบัติงานก็ได้ เช่น ขณะปฏิบัติงานห้ามสูบบุหรี่ก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติงาน หรือถ้าบริษัท McDonald's มีกฎเกณฑ์ว่า ห้ามลูกค้าใช้โทรศัพท์ของบริษัท ก็ไม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติงาน

ในแง่ของการเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนมากน้อยเพียงใดอาจแยกได้คือ ผู้บริหารระดับสูงจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนระยะยาว แผนกลยุทธ์และแผนที่ใช้ประจำมาก ผู้บริหารระดับกลางจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนดำเนินงานแผลแผนที่ใช้ประจำมาก ส่วนผู้บริหารระดับล่างจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนระยะสั้นและแผนที่ใช้ครั้งเดียวมาก

๘.๙ วิธีการวางแผน

ผู้บริหารจะต้องมุ่งที่ประสิทธิผลของการวางแผนคือ ทำให้บรรลุเป้าหมายที่ระบุไว้ในแผน ขณะเดียวกันก็มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพของการวางแผนคือต้องเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุดด้วย นอกจากนี้ การวางแผนจะต้องก่อให้เกิดความพอแก่ตัวบุคคลและกลุ่มในองค์การด้วย การจะทำให้ได้แผนที่มีลักษณะดังกล่าวผู้บริหารจะต้องเลือกวิธีการวางแผนให้เหมาะสม ซึ่งมีหลายวิธีคือ

๑. การวางแผนจากข้างในไปข้างนอก และจากข้างนอกมาข้างใน (Inside-out and outside-in Planning) การวางแผนจากข้างในไปข้างนอกจะเน้นการวางแผนให้ดีที่สุดเท่าที่ความสามารถของบริษัทมีอยู่ ความสามารถของบริษัทหมายถึง ทรัพยากรที่บริษัทเป็นเจ้าของอยู่ขณะนั้น ก่อนวางแผนผู้บริหารจะต้องสำรวจทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่แล้ววางแผนให้เหมาะสมกับทรัพยากรนั้น แม้ว่าจะมีวิธีการที่ดีกว่า ผู้บริหารก็ทำไม่ได้เพราะไม่มีทรัพยากรพอวิธีการวางแผนจากข้างในไปข้างนอกเป็นการพิจารณาจากขีดความสามารถขององค์การแล้ว วางแผนให้ดีที่สุดตามขีดความสามารถนั้น

ส่วนวิธีการวางแผนจากข้างนอกมาข้างใน (Outside-in Planning) ผู้บริหารจะพิจารณาปัจจัยภายนอกองค์การก่อนแล้วจึงมาวางแผนขององค์การ ผู้บริหารอาจออกไปดูงานหรือสำรวจตรวจตราข้อมูลข้างนอกเพื่อดูว่าองค์การอื่นหรือหน่วยงานอื่นวางแผนกันอย่างไร เลือกวิธีการวางแผนที่ดีที่สุด มีประสิทธิภาพสูงสุด และนำเอาวิธีที่ดีที่สุดมาใช้วางแผนขององค์การ เท่ากับเป็นการนำเอาปัจจัยภายนอกมาพิจารณาในการวางแผนแล้วปรับปัจจัยภายในองค์การให้สอดคล้องกับข้างนอก วิธีการนี้จะช่วยลดปัญหาการวางแผนงานให้เหลือน้อยลงและสร้างโอกาสการวางแผนให้ดีขึ้น

วิธีการวางแผนจากข้างในไปข้างนอก เหมาะกับความต้องการที่ผู้บริหารจะทำให้ดีกว่าที่กำลังกระทำอยู่และกระทำให้ดีกว่าองค์การอื่นที่กำลังกระทำอยู่แล้วเป็นการเน้นที่วิธีการที่ดีกว่าเดิม ส่วนวิธีการวางแผนจากข้างนอกมาข้างในควรนำมาใช้เมื่อ ผู้บริหารต้องการให้การวางแผนมีลักษณะพิเศษเหมาะสมกับองค์การของตัวเองคือพยายามจะทำให้แตกต่างไปจากองค์การอื่นหรือทำให้ดีที่สุด อย่างไรก็ตามการวางแผนควรผสมผสานกันระหว่างวิธีการวางแผนจากข้างในไปข้างนอก กับวิธีการวางแผนจากข้างนอกมาข้างใน

๒. การวางแผนจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน (Top-Down and Bottom-up planning) การวางแผนจากบนลงล่างเป็นวิธีที่ผู้บริหารกำหนดนโยบายวัตถุประสงค์แล้วให้วางแผนตามกรอบที่กำหนดขึ้นมานั้น การวางแผนวิธีนี้มีข้อกำหนดต่างๆ เพราะผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้เริ่มต้นแล้วกลั่นกรองลงมายังผู้บริหารระดับกลางแล้วลงมายังผู้ปฏิบัติ เป็นวิธีการวางแผนเพื่อเน้นความเป็นอย่างเดียวกันหรือเน้นที่นโยบายเป็นใหญ่ จึงก่อให้เกิดผลเสียในความร่วมมือของผู้ปฏิบัติจากระดับล่าง ผู้ปฏิบัติมักจะไม่พอใจเพราะไม่มีส่วนร่วมในการวางแผน

และการวางแผนจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Planning) เป็นการวางแผนที่เริ่มต้นจากระดับล่างขององค์การโดยไม่มีกรอบกำหนดแล้วเสนอขึ้นไปเป็นลำดับขั้นจนถึงผู้บริหารระดับสูงขององค์การ เป็นแผนงานที่เกิดจากการรวบรวมกิจกรรมต่างๆ ของทุกหน่วยงานโดยไม่มีการประสานงานจากหน่วยงาน จึงก่อให้เกิดผลเสียที่แผนขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทิศทางและเป้าหมายการดำเนินการขัดแย้งกันและไม่สัมพันธ์กัน แต่มีผลดีทำให้คนเกิดความผูกพัน เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของในแผนเพราะได้ทำแผนมากับมือตัวเอง

อย่างไรก็ตามวิธีการวางแผนที่ดีควรเป็นการเริ่มต้นการวางแผนมาจากผู้บริหารระดับสูงสุดแล้วส่งแผนต่อมาระดับล่างและอนุญาตให้ระดับล่างทุกระดับแก้ไข แสดงความเห็นหรือปรับเปลี่ยนในส่วนที่สำคัญได้ โดยวิธีนี้ผู้บริหารเริ่มขอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่าต้องการอะไร อยากให้ทำอะไร หรือทิศทางการดำเนินงานจะไปทางไหน การหาข้อมูลจากทุกระดับทำให้การวางแผนเป็นระบบเปิดสำหรับทุกคน และการเปิดโอกาสให้คนทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและขั้นสุดท้ายทำงานร่วมกันในทุกขั้นตอนของการวางแผน เพื่อทำให้คนทุกคนเกิดการยอมรับ มีความผูกันกับแผน เมื่อนำแผนไปใช้ทุกคนก็ให้ความร่วมมือและสนับสนุนแผน

๓. การวางแผนเพื่อความไม่แน่นอน (Contingency Planning) การวางแผนเป็นเรื่องของการคิดล่วงหน้า เป็นเรื่องของการคาดคะเนสถานการณ์และต้องเผชิญกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในเหตุการณ์อันอาจเกิดขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการเตรียมพร้อมกับความเปลี่ยนแปลงในอนาคต การวางแผนเพื่อความไม่แน่นอนเป็นการกำหนดทางเลือกที่จะดำเนินงานไว้หลายๆ ทางเลือกหากแผนเดิมที่กำหนดไว้ไม่สามารถนำไปใช้ได้อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ แทนที่จะวางแผนไว้เดิมเมื่อมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นก็แก้แผนหรือปรับปรุงแผนเดิมให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น อาจไม่ทันการ สู้การเตรียมพร้อมล่วงหน้าไม่ได้ โดยการเตรียมการกระทำไว้หลายๆ อย่างเมื่อสถานการณ์เกิดขึ้นอย่างหนึ่งก็นำเอาแผนที่เตรียมไว้ออกมาใช้ โดยขั้นตอนในการวางแผนเพื่อความไม่แน่นอนมีดังนี้

๑) ระบุล่วงหน้าว่าอะไรอาจเกิดขึ้นทำให้สถานการณ์ผิดไปจากเดิมหรือเป็นอุปสรรคในการนำแผนเดิมออกมาใช้การระบุล่วงหน้าอาจเกิดอย่างเดียวหรือหลายอย่าง

๒) คาดคะเนโอกาสที่จะเกิดสถานการณ์ขึ้นที่ทำให้ผิดไปจากเดิมแต่ละสถานการณ์มีโอกาสเกิดขึ้นมากน้อยแตกต่างกันอย่างไร

๓) ตรวจสอบค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในการจัดเตรียมแผนต่างๆ สำหรับจะนำไปใช้กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

๔) เลือกสถานการณ์ที่คาดว่าจะมีโอกาสเกิดขึ้นสูงสุดและมีความสำคัญมากที่สุด เพื่อให้สอดคล้องกับแผนที่เตรียมไว้

๕) เตรียมแผนสำรองไว้เพื่อนำไปใช้หากสถานการณ์ที่คาดคะเนไม่เกิดขึ้นจะได้นำแผนสำรองไปใช้ได้ทัน

๘.๑๐ เครื่องมือในการวางแผน

การวางแผนที่ดีย่อมขึ้นอยู่กับเครื่องมือที่ใช้ช่วยในการวางแผนไม่ว่าการวางแผนนั้นจะกระทำร่วมกันหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งจัดทำขึ้น การเลือกเครื่องมือจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการวางแผนแต่ละเรื่องและตามที่กล่าวมาแล้วว่าการวางแผนมีประโยชน์หลายอย่าง ถ้าวางแผนไม่ดีก็อาจทำให้แผนล้มเหลวได้ สาเหตุที่ทำให้แผนล้มเหลว ก็คือ

๑ แผนที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับลักษณะงานขององค์การ งานบางอย่างที่เกิดขึ้นเป็นประจำอาจเป็นสาเหตุให้แผนไม่สำเร็จก็ได้หรือไม่จำเป็นต้องใช้แผนก็ได้

๒. คนวางแผนไม่มีความรู้ในการวางแผนไม่มีความเชี่ยวชาญพอที่จะวางแผนในแต่ละขั้นตอนให้สอดคล้องกันได้อย่างเหมาะสม

๓. ขาดข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นในการวางแผนทำให้การนำแผนไปใช้ผิดพลาดตั้งแต่เริ่มต้น

๔. ขาดการสนับสนุนจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับแผนทำให้แผนที่นำไปใช้มีอุปสรรค

๕. ผู้บริหารเน้นในรายละเอียดมากเกินไปซึ่งไม่ใช่เป้าหมายของการวางแผน

๖. ไม่มีการปรับแผนหรือเปลี่ยนแปลงแผนและวัตถุประสงค์เพื่อเอาแผนใหม่หรือวัตถุประสงค์ใหม่มาใช้แทน

๗. มีการต่อต้านจากคนในองค์การซึ่งเป็นพฤติกรรมปกติของคนที่มีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ทำให้ไม่อาจนำแผนไปใช้ได้

การจะป้องกันไม่ให้เกิดความล้มเหลวในการนำแผนไปใช้จะต้องพยายามทำให้คนที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับแผนนั้น และที่สำคัญจะต้องให้เครื่องมือในการวางแผนที่เหมาะสมด้วย เครื่องมือในการวางแผนมีดังนี้

๑. การพยากรณ์ (forecasting) ได้แก่ การมองไปในอนาคตด้วยการกำหนดสมมติฐานว่าอะไรจะเกิดขึ้นในอนาคต การพยากรณ์ทำได้ ๔ วิธีคือ

๑.๑ พยากรณ์เชิงคุณภาพ (Qualitative Forecasting) คือ การใช้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญคาดคะเนสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ความเห็นอาจเป็นของผู้เชี่ยวชาญคนเดียวหรือผู้เชี่ยวชาญหลายคน แสดงความเห็นกันในที่ประชุมสัมมนา จากความเห็นต่างๆ ก็นำมาปรับเปลี่ยนให้เหมาะอีกครั้งสำหรับใช้ในการวางแผน

๑.๒ การพยากรณ์เชิงปริมาณ (Quantitative Forecasting) คือ การใช้วิเคราะห์เชิงสถิติและการคำนวณข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต มีเทคนิคตางๆ หลายอย่าง เช่น การวิเคราะห์อนุกรมเวลา (Time-Series Analysis) ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามเวลาที่ชี้ให้เห็นสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

๑.๓ รูปแบบทางเศรษฐกิจ (Economic Model) ซึ่งอาศัยความน่าจะเป็นและสมมติฐานต่างๆ ที่ใช้ในการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตอันแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มทางเศรษฐกิจในวันข้างหน้า

๑.๔ การสำรวจทางสถิติ (Statistic Survey) เป็นการใช้การวิเคราะห์เชิงสถิติสำรวจความเห็นและทัศนคติของคนมาคาดคะเนเหตุการณ์ เช่น รสนิยมในการบริโภค การเลือกตั้งในทางการเมือง และทัศนคติทางสังคม เป็นต้น

การพยากรณ์ก็มีข้อจำกัดเพราะเป็นเรื่องของการใช้ศิลปะและสัญชาตญาณของคนเพื่อการบริหาร แม้ว่าขั้นตอนในการคาดคะเนจะยุ่งยากซับซ้อนก็ต้องอาศัยข้อมูล การได้มาของข้อมูลอาจเป็นทั้งข้อมูลที่เป็นความจริงหรือข้อมูลที่เป็นความเห็นก็จะต้องแปลความหมายของข้อมูลเหล่านั้น การแปลความหมายหลายอย่างเกี่ยวข้องการใช้ดุลพินิจของคน ถ้าข้อมูลเป็นข้อมูลที่เป็นความจริงการใช้ดุลพินิจอาจไม่แตกต่างกัน แต่ถ้าข้อมูลเป็นความเห็นหรือเกิดจากความน่าจะเป็น (Probability) แล้วความเห็นอาจแตกต่างกันหรือเป็นเรื่องเลื่อนลอยและเกิดความผิดพลาดได้

๑. การหาจุดเด่น (Benchmarking) ความสำเร็จและความล้มเหลวของการวางแผนที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การใช้มาตรฐานมาวัดแผนขององค์การ หากผู้วางแผนมีความรู้น้อยอาจใช้มาตรฐานที่ไม่ดีนักมาวัด แต่ถ้าผู้วางแผนมีความรู้ความเชี่ยวชาญก็จะสามารถหามาตรฐานที่ดีมาเปรียบเทียบ ปกติมาตรฐานที่ใช้วัดมักจะมาจากภายนอกองค์การและมาตรฐานที่ดีต้องเป็นมาตรฐานที่ดีที่สุดจากภายนอก วิธีหนึ่งของการวางแผนก็คือการหามาตรฐานจากข้างนอกองค์การที่ดีที่สุดมาใช้เปรียบเทียบหรือเรียกว่าการหาจุดเด่น (Benchmarking) ขององค์การอื่นมาใช้เพื่อทำให้องค์การของเรามีมาตรฐานสูงขึ้น แต่ถ้าองค์การของเราทำขึ้นมาเองยังไม่ดีขึ้นอีกเทียบเท่าองค์การอื่นก็ให้ซื้อหรือแสวงหาสั่งนั่นจากองค์การอื่นที่ดีที่สุดหรืออย่างน้อยก็ดีกว่าองค์การของเราที่จะทำสิ่งนั้นได้

จุดประสงค์สำคัญของ Benchmarking คือการหาว่าที่อื่นบุคคลอื่น หน่วยงานอื่น องค์การอื่น หรือสถาบันอื่นทำสิ่งนั้นได้ดีมากแล้วองค์การก็นำเอาสิ่งนั้นมาทำเป็นแบบอย่าง การวางแผนก็เช่นเดียวกันจะต้องไปแสวงหาองค์การอื่นใดสามารถวางแผนได้ดีหรือดีที่สุด องค์การของเราก็นำเอาวิธีการวางแผนนั้นมาใช้ เพราะปัจจุบันการดำเนินธุรกิจหรือการบริหารงานในองค์การใดๆ ก็ดีเป็นเรื่องของการแข่งขันเสมอ ถ้าองค์การไม่มีความเป็นเลิศโอกาสจะแข่งขันกับองค์การอื่นเป็นเรื่องยากที่จะสำเร็จ การหาจุดเด่นของที่อื่นจะผลักดันให้องค์การมุ่งไปสู่การคิดค้นประดิษฐ์สิ่งใหม่ (Innovation) ซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนาธุรกิจให้อยู่ในตลาดที่เต็มไปด้วยการแข่งขันได้

๒. การให้มีส่วนร่วมในการวางแผน (Participative Planning) การให้คนทุกระดับมีส่วนร่วมในการวางแผนมีความสำคัญมาก เพราะคนทุกคนล้วนกระทบต่อการวางแผนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง การให้คนมีส่วนร่วมจะทำให้ได้ข้อมูลมากขึ้น ทำให้เกิดความคิดริเริ่มและความคิดสร้างสรรค์ในการวางแผนก็จะได้แผนที่ดีและสมบูรณ์ เมื่อมีการนำแผนไปใช้คนก็จะมีความผูกพันกันแผนมีความเข้าใจและยอมรับแผนด้วยเช่นกัน ซึ่งทำให้แผนดำเนินต่อไปจนเสร็จ

๓. การใช้ภาพ (Use of Scenario) การวางแผนที่ดีจะต้องทำให้เห็นภาพหรือฉากเหมือนกันของจริงที่เกิดขึ้น การใช้ภาพคือการทำให้เห็นสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นให้เป็นฉากเป็นรูปร่างหรือเรื่องราวต่าง ๆ เหมือการดูภาพยนตร์หรือละคร ฉากหรือภาพจะทำให้เห็นความแตกต่างของแต่ละสถานการณ์ และเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงก็จะเห็นว่าเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เป็นวิธีการที่ทำให้เข้าใจได้ว่าต้องปรับตัวหรือยืดหยุ่นแผนให้เข้ากับสถานการณ์แต่ละอย่างจะทำอย่างไร

๔. การใช้ที่ปรึกษาวางแผน (use of Staff Planner) การวางแผนเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อนและต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในการวางแผนโดยเฉพาะ องค์การอาจจ้างผู้เชี่ยวชาญวางแผนให้ตั้งคณะที่ปรึกษาเป็นผู้วางแผน ผู้เชี่ยวชาญในการวางแผนจะทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่างๆ ทั้งองค์การจะดำเนินขั้นตอนต่างๆ ในการวางแผนโดยการใช้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการวางแผนจนสำเร็จสิ่งที่คณะที่ปรึกษาวางแผนทำก็ คือ ๑) ช่วยเหลือฝ่ายบริหารในการจัดเตรียมแผน ๒) พัฒนาแผนแต่ละแผนขึ้นมาตามที่ได้รับการร้องขอ ๓) เก็บรวบรวมและเตรียมข้อมูลในการวางแผน ๔) ช่วยในการสื่อหรือแจ้งให้คนในองค์การรับรู้ ๕) ตรวจสอบการใช้แผนและเสนอแนะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผน

สรุปท้ายบท

การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการของความคิดที่มีรากฐานจากความเชื่อ พื้นฐานสองประการคือ เชื่อว่านโยบายต้องกำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับสูง และเชื่อว่าทุกคน ในองค์การมีส่วนในการกำหนดนโยบาย นโยบายสาธารณะจะเน้นเจตนานโยบายของรัฐบาล ซึ่งบ่งบอกถึงแนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาล นโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็น กระบวนการ ๔ ขั้นตอนคือ การกำหนดปัญหา การวิเคราะห์หาทางเลือก การนำนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติ และประเมินผลนโยบาย นโยบายสาธารณะมีความสัมพันธ์กับการบริหารของ รัฐ อีกทั้งยังมีความสัมพันธ์กับองค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องมากมาย

นโยบายจะไปสู่การปฏิบัติได้ต้องมีการแปลงนโยบาย ซึ่งจะเป็นการวางแผน กระบวนการวางแผนเป็นศาสตร์ในการกำหนดและเป็นศิลป์ในการนำไปใช้ เป็นกระบวนการ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรในปัจจุบันเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในอนาคต การวางแผนมีลักษณะเป็นกระบวนการที่สำคัญ โดยเริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ การเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดนิยามและรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหา การกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหาและการประเมินทางเลือกในทางแก้ปัญหา การวางแผนก่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารจัดการงานในองค์การอย่างมากมาย แต่บางครั้งแผนอาจจะไม่ประสบความสำเร็จอันเนื่องมาจากแผนงานและโครงการ ซึ่งต้องมีการปรับปรุง อันจะทำให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น

คำถามท้ายบทที่ ๘

1. องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะมีอะไรบ้าง
2. จงอธิบายกระบวนการของนโยบายสาธารณะ
3. นโยบายสาธารณะกับการบริหารงานของรัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างไร
4. ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับกลุ่มหรือองค์กรใดบ้าง
5. จงอธิบายความหมายของการวางแผน
6. ประเภทของแผนมีกี่ชนิด อะไรบ้าง
7. จงอธิบายกระบวนการวางแผนสมาธรรม

เอกสารอ้างอิงประจำบท

ประชุม รอดประเสริฐ. **นโยบายและการวางแผน :** หลักการและทฤษฎี. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : เนติกุลการพิมพ์, ๒๕๓๙.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์.** กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๙.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและกระบวนการ.** กรุงเทพมหานคร : ธรรกมลการพิมพ์, ๒๕๔๙.

วรเดช จันทรศร. **การนำนโยบายไปปฏิบัติ.** กรุงเทพมหานคร : กราฟิเคฟอร์แมท (ไทยแลนด์), ๒๕๔๐.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. **นโยบายสาธารณะ.** พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

ลันสิทธิ์ ชวลิตธำรง. **หลักการบริหารรัฐกิจกับระบบราชการไทย.** (กรุงเทพมหานคร :อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, ๒๕๔๖.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. **หลักรัฐประศาสนศาสตร์แนวคิดและทฤษฎี.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : รัตนพรชัย, ๒๕๔๘.

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, **สาธารณะบริหารศาสตร์,** พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓.

อรัสธรรม พรหมมะ. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน.** ใน คณาจารย์ภาควิชา การบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒.

อุทัย เลาหวิเชียร, **รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ**, พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, ๒๕๔๓.

บันทึกช่วยจำ

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๙
เรื่อง ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผนและควบคุมงานบริหาร

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผนและควบคุมงานบริหาร

๑. ความหมาย ความสำคัญของการวางแผนและควบคุมงานบริหาร

๒. โครงสร้างการวางแผน

๓. โครงสร้างการควบคุมงานบริหาร

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๙ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถ

๑. บอกความหมาย ความสำคัญของการวางแผนและควบคุมงานบริหาร

๒. วิเคราะห์โครงสร้างการวางแผน

๓. เลือกแนวปฏิบัติการควบคุมงานบริหาร

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. อาจารย์ผู้สอนเกริ่นนำความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผนและควบคุมงานบริหารว่ามีความหมายความสำคัญ ความเป็นมาอย่างไร

๒. อาจารย์ผู้สอนกล่าวเปิดประเด็นซักถามผู้เรียนให้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผนและควบคุมงานบริหารโดยการตอบปากเปล่า เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้เรียนได้ตื่นตัวอยู่เสมอ

๓. คำถามใดที่ผู้เรียนตอบแล้วไม่ชัดเจนพอ ผู้สอนควรอธิบายประเด็นนั้น ๆ เพิ่มเติมเพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ที่ถูกต้อง

๔. ก่อนสอนทุกครั้ง อาจารย์ผู้สอนกระตุ้นให้ผู้เรียน เกิดความสนใจ มีความอยากรู้อยากเห็น

๕. อาจารย์ผู้สอนเสนอแนะให้ผู้เรียนศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสืออื่น ๆ

๖. เมื่อศึกษาแต่ละบทจบแล้ว อาจารย์ผู้สอนมอบหมายงานให้ผู้เรียนทุกคนไปทำแล้วนำมาส่งในสัปดาห์ต่อไป

๗. อาจารย์ผู้สอนอธิบายสรุป “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผนและควบคุมงานบริหาร” อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ แล้วผู้สอนสอบถามผู้เรียนในประเด็นที่ได้เรียนมาแล้ว เพื่อเป็นการประเมินผู้เรียนว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัย

๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/พุทธศาสตร์

๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา การวางแผนและควบคุมงานบริหาร

๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, นิตยสาร, และวารสารที่เกี่ยวกับการศึกษาของคณะสงฆ์

๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น/ตรวจแบบทดสอบ

๒. ด้านทักษะ : ประเมินด้วยการสังเกตการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม

๓. ด้านคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน

บทที่ ๙
ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผนและควบคุมงานบริหาร

ผู้บริหารทุกคนย่อมต้องการทำงานให้สำเร็จ และมีความคิดหลายอย่างที่จะหาวิธีให้งานบรรลุเป้าหมาย ความคิดของผู้บริหารอาจเลื่อนลอยไม่ชัดเจนอาจเป็นไปได้หรือเป็นไปไม่ได้ แต่สิ่งที่ทำให้ความคิดของผู้บริหารเป็นความจริงก็คือแผน หากขาดการวางแผนหนทางที่จะบรรลุผลก็เป็นไปได้ยาก ในแง่ของการบริหารการวางแผนเป็นหน้าที่แรกสุดแล้วก็ตามด้วยหน้าที่การจัดองค์การ การจูงใจ หรือการนำและการควบคุมการวางแผน มีความสำคัญมากที่จะบอกได้ว่าองค์การจะประสบความสำเร็จในการแข่งขันกับองค์การอื่นหรือไม่ แผนเป็นสิ่งที่แสดงให้เป็นว่าองค์การพยายามที่จะทำให้ดียิ่งขึ้นกว่าที่กำลังกระทำอยู่และพยายามทำให้ดีกว่าคนอื่น การวางแผนเป็นการตัดสินใจล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์จริง

ความหมายของการวางแผน คือ กระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการว่าจะทำอย่างไรให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น หากจะกล่าวในแง่ของสถานการณ์ การวางแผนเป็นกระบวนการในการเผชิญกับความไม่แน่นอนโดยการกำหนดการกระทำขึ้นล่วงหน้าเพื่อให้ได้ผลตามที่กำหนดไว้ การวางแผนจะเกี่ยวข้องกัน ๒ อย่างคือ จุดหมายปลายทางกับวิธีการ จุดหมายปลายทางก็คือจะทำอะไร วิธีการก็คือจะทำอย่างไร

การวางแผนอาจเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องที่เป็นทางการ เมื่อผู้บริหารมีความคิดที่จะหาวิธีทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย ความคิดนั้นอาจเป็นการส่วนตัวคือไม่ได้เขียนไว้ ไม่ได้ขอความคิดเห็นจากคนอื่นในองค์การ การวางแผนเป็นการส่วนตัวนี้อาจเป็นเรื่องของส่วนบุคคลหรือขององค์การขนาดเล็ก การวางแผนส่วนตัวจะขาดความต่อเนื่องและขาดข้อมูล แต่การวางแผนที่เป็นทางการเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน จะต้องเขียนวัตถุประสงค์ไว้ จะต้องกำหนดวิธีการอย่างชัดเจน จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในองค์การ ให้คนในองค์การยอมรับอาศัยข้อมูลจำนวนมากกำหนดระยะเวลาไว้และอื่นๆ

๙.๑ ความหมาย ความสำคัญของการวางแผนและควบคุมงานบริหาร

๙.๑.๑ ความหมายของการวางแผน

ความหมายของการวางแผน มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ดังนี้

ประชุม รอดประเสริฐ[๑] ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือหน่วยงานได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าเพื่อการปฏิบัติงานในอนาคต การวางแผนประกอบด้วยกระบวนการต่างๆ หลายขั้นตอน ซึ่งบางขั้นตอนมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการกระทำก่อน และด้วยความรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย (Goals) ที่ได้กำหนดไว้ การวางแผนมีคุณค่าอย่างมาก

---

[๑] ประชุม รอดประเสริฐ, นโยบายและการวางแผน หลักการและทฤษฎี, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร :เนติกุลการพิมพ์, ๒๕๓๕), หน้า ๘๙.

ต่อวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์การหรือของหน่วยงาน และมีความสำคัญยิ่งต่อความมุ่งหมายส่วนตนของแต่ละบุคคลในการปฏิบัติงานหรือการปฏิบัติตามภารกิจทั้งหลาย

อุทัย บุญประเสริฐ[๒] ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนเป็นกิจกรรมที่คาดหวังว่าจะต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลจากการค้นหาและกำหนดวิธีทำงานในอนาคตเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานและองค์กรมากที่สุด แสดงให้เห็นว่าจะมีการทำอะไร ทำที่ไหน เมื่อใด ให้ใครทำ ทำอย่างไร และให้รายละเอียดอื่นๆ ที่จำเป็นช่วยให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ

วิโรจน์ สารรัตนะ[๓] ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางการกระทำไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บุคคลในองค์การปฏิบัติตามให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

อนันต์ เกตุวงศ์[๔] ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนก็คือการตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (What) ทำไมจึงต้องทำ (Why) ใครบ้าง ที่จะเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำกันที่ไหนบ้าง (Where) และจะทำกันอย่างไร (How)

เนตร์พัณณา ยาวิราช[๕] ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนคือ กระบวนการกำหนดวิธีการดำเนินการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างไร ด้วยวิธีใด เมื่อไร วัตถุประสงค์ของการวางแผนคือ ช่วยให้ทราบทิศทางในการทำงาน

ดิลก บุญเรืองรอด ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการเตรียมการทำงานไว้ล่วงหน้าในการใช้ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรอื่น ๆ ในโอกาสที่เหมาะสมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ[๗] ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนเป็นวิธีการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งช่วยให้ผู้บริหารทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติการที่จะเกิดขึ้นในทุกระดับขององค์การ แผนจะช่วยสั่งการและประสานกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---

[๒] อุทัย บุญประเสริฐ, การวางแผนการศึกษา. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๑๙.

[๓] วิโรจน์ สารวัฒนะ, กระบวนการนโยบายทางการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : อักษราพิพัฒน์, ๒๕๓๙), หน้า ๓๕-๓๖.

[๔] อนันต์ เกตุวงศ์, หลักและเทคนิคการวางแผน, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๖) หน้า ๓-๔.

[๕] เนตร์พัณณา ยาวิราชา, การจัดการสมัยใหม่, (กรุงเทพมหานคร : เซ้นทรัลเอ๊กซ์เพรส, ๒๕๔๘),หน้า ๕.

[๖] ดิลก บุญเรืองรอด, การวางแผนการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : กรมศาสนา, ๒๕๓๔),หน้า ๑๓.

[๗] ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : พัฒนาศึกษา, ๒๕๓๙), หน้า ๗๔.

จากความหมายของการวางแผน สรุปได้ว่า การวางแผน (Planning) หมายถึง กระบวนการที่องค์การหรือหน่วยงานดำเนินการเพื่อให้ได้ผลที่ต้องการในอนาคต โดยการตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกวิธีทำงานที่ดีที่สุดมีประสิทธิภาพมากที่สุด ให้บรรลุผลตามที่ต้องการภายในเวลาที่กำหนด และเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนสามารถปรับปรุงแก้ไขได้อยู่เสมอ

๙.๑.๒ ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นงานหลักและสำคัญในการบริหารของหน่วยงานในทุกระดับ เนื่องจากเป็นตัวกำหนดทิศทางเป้าหมาย วิธีดำเนินการที่จะทำให้หน่วยงานดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการภายในเวลาที่กำหนด การดำเนินงานจะประสบผลสำเร็จมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการวางแผน หากวางแผนดีก็เท่ากับดำเนินงานสำเร็จไปแล้วกว่าครึ่ง

พะยอม วงศ์สารศรี ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการวางแผนดังนี้

๑. ลดความไม่แน่นอนและปัญหาที่จะเกิดในอนาคต เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสด้านการจัดการให้สามารถมองเห็นเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคตที่จะเกิดขึ้น

๒. ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาในองค์กร

๓. ทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนา เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กร

๔. เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจน และยังเป็นการอำนวยประโยชน์ในการจัดระเบียบขององค์กรให้เหมาะสมกับลักษณะงานยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

๕. ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน เนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำ โดยอาศัยทฤษฎีหลักการ และงานวิจัยต่างๆ มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติ ซึ่งจำเป็นต้องใช้กระบวนการทางสติปัญญา ดุลยพินิจ ตลอดจนความรู้ในเรื่องต่างๆ ของผู้วางแผน ซึ่งจะทำให้มีทางเลือกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสม[๘]

ดังนั้น การวางแผนจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินงาน ดังนี้

๑. การวางแผนเป็นหน้าที่อันดับแรกของผู้บริหาร

๒. การวางแผนเป็นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญ ผู้ปฏิบัติตามแผนสามารถศึกษาเรียนรู้วิธีการขั้นตอน และกระบวนการทำงานได้จากแผนก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ

๓. แผนและการวางแผนเป็นตัวกำหนดทิศทางและความรู้สึกในเรื่องของความมุ่งหมายสำหรับองค์การให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้รู้ แผนเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจให้ผู้ปฏิบัติได้ อย่างดีจึงสามารถป้องกันมิให้มีการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาแต่ละครั้งไปเท่านั้นด้วย

---

[๘] พะยอม วงศ์สารศรี, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : คณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๓), หน้า ๗.

๔. แผนและการวางแผนจะช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน มองไปในอนาคต และเห็นโอกาสที่จะแสวงหาประโยชน์หรือกระทำการต่างๆ ให้สำเร็จตามความมุ่งหมายได้ ทั้งยังมองเห็นปัญหาอุปสรรคและภัยคุกคามต่างๆ เพื่อจะหาทางป้องกัน ตลอดจนลดภาวะความเสี่ยงต่างๆ ได้ด้วย

๕. การตัดสินใจที่มีเหตุผลในการวางแผนนั้น จะมีการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ไว้ล่วงหน้า ซึ่งมีเวลาพอที่จะใช้ทั้งหลักทฤษฎี แนวความคิด และหลักการ ประกอบกับตัวเลขสถิติและข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาตัดสินใจ จึงทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีเหตุผลและเป็นประโยชน์ตามต้องการ

๖. การวางแผนในเรื่องของการเตรียมการไว้ล่วงหน้า เมื่อมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามความต้องการ กิจกรรมต่างๆ ที่จะต้องกระทำให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และ บังเกิดผลตามเป้าหมายนั้นๆ จะต้องได้รับการพิจารณา การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ทั้งวิธีการกระบวนการขั้นตอนของการกระทำ ทรัพยากรที่ต้องใช้ เวลา สถานที่และการควบคุมดูแลการทำงาน

๗. การวางแผนมีส่วนช่วยให้มนุษย์เปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ได้มาก

๘. การวางแผนเป็นตัวนำในการพัฒนา

๙.๑.๓ การควบคุมงานบริหาร

มีคำกล่าวว่า การวางแผนและการควบคุม เป็นงานที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้เพราะหากเราต้องการให้มีการดำเนินงานตามแผนงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ เราจำเป็นต้องมีกระบวนการควบคุมเป็นเครื่องช่วยกำกับกิจกรรมทั้งหลายให้ดำเนินไปโดยไม่มีการติดขัดและผิดพลาด[๙]

โดยการควบคุมเป็นหน้าที่สำคัญของหัวหน้างาน หรือผู้บริหารที่ต้องทำ และจำเป็นต้องอาศัยทักษะที่สำคัญทั้ง ๓ ด้าน คือ

๑) ทักษะด้านเทคนิค (Technical Skill) ที่เป็นความรอบรู้ในรายละเอียดของงานที่รับผิดชอบ

๒) ทักษะด้านความคิด (Conceptual Skill) ซึ่งเป็นความสามารถในการวิเคราะห์ภาพรวม การมองเห็นผลกระทบที่เชื่อมโยงของปัจจัยต่างๆ และความสามารถในการตัดสินใจ

๓) ทักษะด้านมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relationship Skill) ซึ่งเป็นความสามารถในการบริหารคน การติดต่อสื่อสาร การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

และ สำหรับกรอบความคิดในการนำเสนอแง่มุมสำคัญที่จะทำให้การควบคุมงานบริหารบรรลุผล วิโรจน์ สาระรัตนะ[๑๐] ได้สรุปหลักการสำคัญไว้ดังนี้

---

[๙] กระทรวงศึกษาธิการ, หลักเทคนิคการบริหารและการวางแผน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, ๒๕๔๗), หน้า ๔๑.

[๑๐] วิโรจน์ สาระรัตนะ, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๗), หน้า ๓๒-๓๓

๑) Continuous Activities การควบคุมเป็นกิจกรรมที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง ให้สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงาน เช่น มีการติดตามความคืบหน้าของแผนงานทุกวัน ทุกสัปดาห์ ทุกเดือน ทุกไตรมาส ทุกครึ่งปี โดยผู้บริหารต้องพิจารณาว่า กิจกรรมใดที่ควรมีการติดตาม ประเมินผล ในระยะเวลาใด กิจกรรมบางอย่างอาจจำเป็นต้องมีการควบคุมติดตามผลทุกชั่วโมง หรือ ทุกนาที ถ้ากิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่วิกฤติ และไม่สามารถที่จะยอมให้มีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้ เพราะความผิดพลาดนั้นจะส่งผลให้กิจกรรมอื่นๆ ได้รับความเสียหายไปด้วย เช่น กระบวนการผลิตในขั้นตอนวิกฤติ จำเป็นต้องมีการควบคุมคุณภาพชิ้นงานอย่างเข้มงวด เพราะถ้ามีความผิดพลาดเกิดขึ้นจะส่งผลให้ไม่สามารถทำการผลิตขั้นตอนต่อไปได้ เป็นต้น

๒) Objective Oriented ควบคุมโดยยึดเป้าหมายเป็นหลัก แผนงานที่ดีต้องมีตัวชี้วัด หรือ KPI ไว้เป็นหลักไมล์ (Mile Stone) ทุกระยะสำหรับทุกกิจกรรม เพื่อให้สามารถติดตามความคืบหน้าและสามารถประเมินผลงานได้ชัดเจน โดยตัวชี้วัดที่จะใช้ในการควบคุมติดตามผลนั้น ควรเป็นตัวชี้วัดที่เป็นข้อตกลงร่วมกัน และรับรู้โดยทั่วกัน ไม่ควรเป็นตัวชี้วัดที่รู้เฉพาะหัวหน้างาน หรือ หัวหน้างานกำหนดขึ้นเอง หรือกำหนดขึ้นมาใหม่ตามความพอใจของหัวหน้างาน ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการทำงานและทำลายบรรยากาศการทำงานร่วมกันเป็นทีมได้

๓) Neighboring Action ควบคุมโดยให้ความเป็นมิตร ในฐานะหัวหน้างานหรือผู้ที่มีบทบาทในการตรวจสอบ ควบคุม ติดตามประเมินผล บางคนอาจคิดว่าตนเองมีอำนาจในมือ สามารถให้คุณให้โทษจากการควบคุม หรือตรวจสอบได้ ส่งผลให้มีพฤติกรรมที่ก้าวร้าว คุกคาม ต่อผู้ที่ถูกตรวจสอบ ดังนั้น ในการควบคุมงานควรสร้างบรรยากาศที่เป็นมิตร เพื่อให้พนักงานมีขวัญกำลังใจที่ดีในการทำงาน และไม่รู้สึกต่อต้านต่อการถูกควบคุม ติดตามงาน

๔) Team Control ให้ทีมผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการควบคุมกันเอง งานบางอย่างผู้ปฏิบัติงานอาจจะรู้ในเทคนิคและรายละเอียดของงานดีกว่าหัวหน้างาน การปล่อยให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสควบคุมผลงานกันเอง โดยหัวหน้างานติดตามดูอยู่ห่างๆ เป็นระยะ จะมีส่วนช่วยให้พนักงานรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญในงาน และได้รับมอบหมายอำนาจการตัดสินใจบางส่วน (Empowerment) ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาความเป็นผู้นำของทีมงานได้เป็นอย่างดี Rapid Response ตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อพบว่ามีข้อบกพร่องเกิดขึ้นและกำลังเบี่ยงเบนไปจากแผนงานที่กำหนดไว้ จะทำให้พนักงานตระหนักอยู่เสมอว่า จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อแผนการปฏิบัติงาน และเป้าหมายที่กำหนด อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้พนักงานตื่นตัวในการที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์เสมอ

๕) Opened Opinion เปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็น หัวหน้างานหรือผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุม ติดตามประเมินผล ควรให้โอกาสผู้ปฏิบัติงานได้ชี้แจงข้อบกพร่องที่พบ เพราะอาจมีปัจจัยอื่นแทรกซ้อนทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแผนได้เสมอ การชี้แจงที่ไม่ใช่ข้อแก้ตัวจะทำให้ได้มุมมองใหม่ๆ ที่จะช่วยให้เราสามารถค้นพบวิธีการแก้ไขปัญหาใหม่ๆ รวมทั้งแนวทางการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ให้เกิดซ้ำอีก

๖) Leadership ควบคุมงานด้วยความเป็นผู้นำ ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานให้ความร่วมมือร่วมใจที่ดี และเต็มความสามารถ ผู้นำที่ดีต้องรู้ว่าสิ่งใดควร สิ่งใดไม่ควรในเชิงศีลธรรม คุณธรรม มีความรับผิดชอบเมื่อเกิดข้อผิดพลาด และเต็มใจรับคำตำหนิ จากผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป ไม่โยนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นไปให้ผู้ปฏิบัติงาน ต้องยินดีที่จะรับผิด มากกว่ารับชอบ

การจัดการควบคุมการบริหารสามารถแยกแยะวัตถุประสงค์ได้ชัดเจน แต่บางกรณีก็มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกัน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องตัดสินใจว่า จะกำหนดมาตรการการควบคุมภายในเพื่อวัตถุประสงค์อะไรต้องการเน้นชัดว่าเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งเพียงอย่างเดียว หรือต้องการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในเพื่อวัตถุประสงค์หลายประการที่สัมพันธ์กัน จะต้องพิจารณาในเนื้อหาอย่างลึกซึ้ง โดย**สุรพงษ์ ปนาทกูล**[๑๑] ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการจัดการควบคุมการบริหาร ไว้ ๕ อย่างด้วยกัน ดังนี้

๑. สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment)

กล่าวคือ สภาพแวดล้อมของการควบคุมเป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวกับการสร้างจิตสำนึกและบรรยากาศของการควบคุมภายในซึ่งปัจจัยหลายๆ ปัจจัยที่นำมาพิจารณารวมกันส่งผลให้เกิดความมีประสิทธิผลของมาตรการหรือวิธีการควบคุมในองค์กร หรือทำให้มาตรการและวิธีการ

ควบคุมที่ดีขึ้น โดยส่งเสริมให้ทุกคนในองค์กรตระหนักถึงความจำเป็นของระบบการควบคุมภายในและเน้นการสร้างบรรยากาศโดยผู้บริหารระดับสูงเพื่อให้คนขององค์กรเกิดจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติตามความรับผิดชอบ ดังนั้น สภาพแวดล้อมของการควบคุมที่ดีจะช่วยให้บุคลากรเข้าใจถึงความจำเป็นและความสำคัญของการควบคุมภายใน ทั้งนี้ ปัจจัยที่แสดงให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมของการควบคุมประกอบด้วย

ความซื่อสัตย์และจริยธรรม กล่าวคือ ผู้บริหารควรจัดทำข้อกำหนดด้านจริยธรรมเป็นแนวทางการปฏิบัติ หรือมีมาตรฐานการปฏิบัติงาน โดยปัจจัยนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ปัจจุบันองค์กรมักจะจัดทำ Code of Conduct หรือหลักในการปฏิบัติงานที่เปรียบเสมือนกฎระเบียบขององค์กร

ดังนั้นหากมีการแทรกข้อกำหนดด้านจริยธรรมอันเป็นแนวทางที่ควรปฏิบัติลงไป ก็จะทำให้เกิดความสมบูรณ์ในการนำมาใช้ในทางปฏิบัติมากขึ้น

ส่วนในด้านของผู้บริหารก็จะต้องปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีอย่างสม่ำเสมอ และลดวิธีการหรือแรงจูงใจที่รุนแรง เช่น การไม่กดดันให้พนักงานต้องปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่สูงเกินจริง

ความรู้ ทักษะ ความสามารถเชิงแข่งขัน กล่าวคือ องค์กรควรมีการกำหนดระดับความรู้และความสามารถที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานแต่ละอย่าง ต้องกำหนดออกมาเป็นข้อกำหนดด้านพื้นความรู้ทางการศึกษา และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานโดยผลสำเร็จในการประเมินองค์ประกอบด้านนี้สามารถพิจารณาได้จากการจัดทำเอกสารกำหนดลักษณะงาน (Job Description) เพื่อให้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาบรรจุพนักงานให้เหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบ

---

[๑๑] สุรพงษ์ ปนาทกูล, การวางแผนศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : เจริญผล, ๒๕๓๖), หน้า ๘-๑๒.

คณะกรรมการบริษัทหรือคณะกรรมการตรวจสอบ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารระดับสูงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการสร้างบรรยากาศการควบคุมของกิจการ คณะกรรมการบริษัทเป็นเสมือนตัวแทนผู้ถือหุ้นที่จะแต่งตั้งฝ่ายบริหารระดับสูงและกำกับดูแลการปฏิบัติงานให้บรรลุผลประโยชน์สูงสุดขององค์กร คณะกรรมการตรวจสอบเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการบริษัทที่ทำหน้าที่ส่งเสริมบรรยากาศของการควบคุม และการตรวจสอบทั้งภายในและการสอบบัญชีให้เป็นไปอย่างอิสระจากฝ่ายบริหาร รวมทั้งความรู้ ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน การตั้งคำถามที่ตรงประเด็นและลึกซึ้งเกี่ยวกับงานของฝ่ายบริหาร และติดตามวิเคราะห์คำตอบที่ได้ความถี่และการมีเวลาในการปฏิบัติหน้าที่และประชุมกับผู้บริหารฝ่ายการเงินบัญชีตรวจสอบภายในและผู้สอบบัญชี ความเพียงพอและทันสมัยของสารสนเทศที่จัดให้คณะกรรมการบริษัทและคณะกรรมการตรวจสอบที่ติดตามการบรรลุผลของแผนกลยุทธ์ เป้าหมายของฝ่ายบริหารฐานะการเงิน ผลการดำเนินงาน และปฏิบัติตามสัญญาที่สำคัญ ความเพียงพอและทันกาลของสารสนเทศที่คณะกรรมการบริษัทและคณะกรรมการตรวจสอบมีเกี่ยวกับข้อมูลพิเศษ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้บริหารระดับสูงรายงานการสืบสวนจากสถาบันกำกับดูแล การจ่ายเงินที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

ปรัชญาและรูปแบบการทำงานของผู้บริหาร กล่าวคือ องค์ประกอบนี้เป็นสิ่งใหม่ของการบริหาร ซึ่งบางครั้งปรัชญาและสไตล์การทำงานผู้บริหารถูกละทิ้งความสนใจไม่เข้าใจอย่างลึกซึ้ง การทำความเข้าใจแนวโน้มทางความคิดขององค์ประกอบนี้ เช่น เป็นผู้บริหารที่กล้าเสี่ยงหรือ

ชอบความระมัดระวัง ความถี่ในการติดตามงานระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับระดับปฏิบัติการ ทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อการเลือกนโยบายบัญชีความระมัดระวังในการกำหนดประมาณการทางบัญชี การเปิดเผยข้อมูล และการไม่แสดงข้อมูลที่เป็นเท็จ รวมทั้งการส่งเสริมในงานบัญชี การพัฒนาความรู้ของฝ่ายบัญชีเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่ทำให้สามารถทราบทิศทางองค์กรได้ว่าจะถูกวางอยู่ในจุดใดหรือมีความเสี่ยงอย่างไรบ้าง

โครงสร้างการจัดองค์กร กล่าวคือ โครงสร้างขององค์กรที่ได้รับการจัดไว้ดีย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ผู้บริหารสามารถวางแผนงานสั่งการและควบคุมการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยการจัดโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับลักษณะของธุรกิจนั้น

การมอบอำนาจและความรับผิดชอบ (Assignment of Authority and responsibility) หมายถึง การมอบอำนาจให้กับผู้ปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติการควรจะต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจน โดยในการประเมินองค์ประกอบด้านนี้จะต้องพิจารณาจาก

- ความชัดเจนในการระบุความรับผิดชอบและอำนาจในการอนุมัติให้ผู้ปฏิบัติการฝ่ายต่างๆ ในการปฏิบัติงานให้ได้ตามวัตถุประสงค์

- ความเหมาะสมของมาตรฐานการควบคุมและวิธีการควบคุมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเอกสารที่ระบุลักษณะความรับผิดชอบในตำแหน่งงาน

- ความเหมาะสมของจำนวนพนักงาน ซึ่งจะต้องมีความรู้และทักษะที่เหมาะสมกับปริมาณงานและความซับซ้อนของกิจกรรม รวมทั้งระบบงานที่เกี่ยวข้อง

นโยบายและวิธีบริหารงานด้านทรัพยากรมนุษย์ กล่าวคือ ในการบริหารองค์กรมีปัจจัยหลายอย่างที่เป็นสิ่งสำคัญแก่องค์กรไม่ว่าจะเป็นระบบบริหารเทคโนโลยี สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่องค์กรจะต้องพัฒนาตามยุคสมัยให้ทันแต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่สุดขององค์กรที่จะขาดไม่ได้ก็คือ ทรัพยากรมนุษย์ เพราะทรัพยากรมนุษย์ที่ดีเป็นปัจจัยที่ทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง ดังนั้น ฝ่ายบริหารควรกำหนดนโยบายและวิธีบริหารงานด้านทรัพยากรมนุษย์ เช่น การว่าจ้าง การคัดเลือกบุคลากร และเมื่อได้บุคลากรที่เหมาะสมแล้ว ก็ต้องมีนโยบายในการจูงใจและพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถที่ทันสมัยตามทันเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การประเมินองค์ประกอบนี้ เช่น นโยบายและวิธีปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการคัดเลือก การฝึกอบรม การเลื่อนตำแหน่ง และการจ่ายผลตอบแทน ความเหมาะสมของวิธีการที่ใช้เมื่อพบความประพฤติที่แตกต่างจากนโยบายและวิธีปฏิบัติที่กำหนด เช่น มีบทลงโทษ ความเหมาะสมในการใช้นโยบายการเลื่อนตำแหน่งและความดีความชอบ

การตรวจสอบภายใน กล่าวคือ การตรวจสอบภายในถือเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมภายในและเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ทำให้สภาพแวดล้อมของการควบคุมมีคุณภาพ ผู้ตรวจสอบภายในต้องมีความอิสระเพียงพอที่จะรายงานผลการตรวจสอบและประเมินผลให้แก่ผู้บริหาร และผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่ได้รับการตรวจสอบและประเมินผลทั้งนี้ผู้ตรวจสอบภายในควรได้รับการสนับสนุนอย่างเหมาะสมจากผู้บริหาร

๒. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)

การประเมินความเสี่ยงซึ่งจัดได้ว่าเป็นเครื่องมือในการบริหารอย่างหนึ่งที่ผู้บริหารนิยมใช้ในปัจจุบัน เนื่องจากในปัจจุบันเป็นยุคการค้าที่มีการแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งมีคู่แข่งมากมายที่กำลังต่อสู้กับองค์กร ดังนั้น ความเสี่ยงจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งการประเมินความเสี่ยงนั้นเป็นกระบวนการที่ทำให้กิจการขององค์กรทราบถึงความเสี่ยงที่กำลังจะเผชิญล่วงหน้าได้ เมื่อทราบถึงความเสี่ยงแล้วก็สามารถที่จะบริหารความเสี่ยงเพื่อเปลี่ยนวิกฤติให้เป็นโอกาส และเพื่อลดผลกระทบความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้เนื่องจากเป็นการค้ายุคการแข่งขันเสรีที่มีความเสี่ยงสูงและต้องเตรียมความพร้อมในทุกสภาวการณ์ การประเมินความเสี่ยงจะทำให้ฝ่ายบริหารได้ทราบถึงปัจจัยเสี่ยงทั้งจากปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างเพียงพอและเหมาะสม โดยแบ่งได้เป็น

-ปัจจัยเสี่ยงระดับกิจการอาจเกิดจากปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในกิจการ โดยปัจจัยเสี่ยงภายนอก เป็นปัจจัยที่เกิดจากภายนอกที่กิจการควบคุมไม่ได้ ซึ่งผู้บริหารต้องติดตามศึกษาเพื่อหาวิธีปฏิบัติในการเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาส หรือลดผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นส่วนปัจจัยเสี่ยงภายใน เป็นปัจจัยที่เกิดจากภายในองค์กรที่ผู้บริหารสามารถจัดการได้ ซึ่งสามารถยกตัวอย่างของปัจจัยภายนอกเช่น การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ความต้องการและความมุ่งหวังของลูกค้า

ที่มีต่อสินค้าหรือบริการ กฎหมายและข้อกำหนดต่างๆ ของภาครัฐและตัวอย่างของปัจจัยภายใน เช่น ความซื่อสัตย์และจริยธรรมของผู้บริหาร ความสลับซับซ้อนของการปฏิบัติงาน ขวัญและกำลังใจของพนักงานในการปฏิบัติงานขนาดของหน่วยงาน โดยหน่วยงานใหญ่ย่อมมีโอกาสผิดพลาดสูงกว่าหน่วยงานเล็ก

-ปัจจัยเสี่ยงระดับกิจกรรมเป็นปัจจัยเสี่ยงที่อาจเกิดในหน่วยงานสาขา แผนงาน โครงการและกระบวนการปฏิบัติงานที่สำคัญ เช่น การจัดหาการตลาด เป็นต้น

หลังจากระบุปัจจัยเสี่ยงแล้ว ขั้นต่อมาที่สำคัญก็คือ การวิเคราะห์และจัดระดับความเสี่ยง หากปัจจัยเสี่ยงใดสามารถคำนวณจำนวนที่อาจเกิดขึ้นได้โดยตรงในเชิงปริมาณ เช่น การใช้สูตรคำนวณจำนวนค่าความเสียหาย ก็ให้ประเมินและจัดระดับความเสี่ยง ไปตามความสำคัญของจำนวนที่คำนวณได้ หากการวิเคราะห์และจัดระดับความเสี่ยงโดยใช้สูตรคำนวณเป็นไปได้ยาก อาจต้องใช้วิธีการให้คะแนนเชิงเปรียบเทียบแทน เช่น การให้ระดับ ๑-๓ โดย ๑ = ไม่พอใจ ๒ = ปานกลาง และ ๓ = พอใจ เป็นต้น

หลังจากนั้นผู้บริหารควรกำหนดวิธีการบริหารความเสี่ยง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมควบคุมภายในที่จำเป็นเพื่อลดหรือบรรเทาความเสี่ยงเหล่านั้นและเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการดำเนินงาน รายงานทางการเงินและการดำเนินงานเป็นที่น่าเชื่อถือ และการปฏิบัติที่เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ ผู้บริหารระดับส่วนงาน หรือผู้ประเมินควรจะต้องเน้นการให้ความสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร ในการกำหนดวัตถุประสงค์การระบุความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยง ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงและบางเรื่องมีลักษณะเป็นนามธรรมซึ่งต้องใช้ดุลยพินิจ แต่เรื่องเหล่านี้มีความสำคัญในการใช้ประเมินความเสี่ยงว่าเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ ซึ่งการบริหารความเสี่ยงนั้น COSO ได้กำหนดวิธีการตอบสนองความเสี่ยงไว้พอสรุปได้ดังนี้

๑) การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Avoidance)หมายถึงการเลิกหรือหลีกเลี่ยงการกระทำเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง เช่น การกระทำงานที่องค์กรไม่ถนัด อาจหลีกเลี่ยงโดยการไม่กระทำ หรือจ้างบุคคลภายนอก เป็นต้น

๒) การลดความเสี่ยง (Risk Reduction) หมายถึงการลดโอกาสความน่าจะเกิดหรือการลดความเสียหาย หรือการลดทั้งสองด้านพร้อมกันการลดความเสี่ยงที่สำคัญคือ การจัดระบบการควบคุมเพื่อป้องกัน หรือค้นพบความเสี่ยงเฉพาะวัตถุประสงค์นั้นอย่างเหมาะสม ทันกาลมากขึ้นรวมถึงการกำหนดแผนสำรองในกรณีมีเหตุการณ์ฉุกเฉิน

๓) การแบ่งความเสี่ยง (Risk Sharing) หมายถึงการลดโอกาสความน่าจะเกิดหรือการลดความเสียหาย โดยการแบ่ง การโอนการหาผู้รับผิดชอบร่วมในความเสี่ยง เช่น การจัดประกันภัย

๔) การยอมรับความเสี่ยง (Risk Acceptance) หมายถึงการไม่กระทำการใดๆ เพิ่มเติม กรณีนี้ใช้กับความเสี่ยงที่มีสาระสำคัญน้อยความเสี่ยงน่าจะเกิดน้อย หรือเห็นว่ามีต้นทุนในการบริหารความเสี่ยงสูงกว่าผลที่ได้รับ

๓. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities)

หมายถึง การกระทำที่สนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย วิธีปฏิบัติงาน และคำสั่งต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารกำหนดซึ่งจะต้องเป็นการกระทำที่ถูกต้องและในเวลาที่เหมาะสม จะเพิ่มความมั่นใจในความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด กิจกรรมการควบคุมภายในสามารถแบ่งออกตามประเภทของการควบคุมได้ดังต่อไปนี้

- การควบคุมแบบป้องกันเป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสี่ยงและข้อผิดพลาดตั้งแต่แรก
- การควบคุมแบบค้นพบ เป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้น เพื่อทำการค้นพบข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นมาแล้ว
- การควบคุมแบบแก้ไข เป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นให้ถูกต้อง หรือเพื่อหาวิธีแก้ไขไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดซ้ำอีกในอนาคต
- การควบคุมแบบส่งเสริม เป็นวิธีการควบคุมที่ส่งเสริมหรือกระตุ้นให้เกิดความสำเร็จโดยตรงกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

๔. ข้อมูลสารสนเทศ และการสื่อสารในองค์กร (Information and Communication)

การสื่อสารและสารสนเทศนี้ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการควบคุมภายในยุคปัจจุบัน ซึ่งนับได้ว่าเป็นยุคของข้อมูลข่าวสาร และถ้าข้อมูลข่าวสารมีความทันสมัยก็จะทำให้องค์กรรับรู้ข้อมูลได้ทันท่วงที มีความได้เปรียบทางด้านธุรกิจ และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการบริหารองค์กรได้ดีอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารก็ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งไม่แพ้กัน ดังนั้นควรให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องได้เข้าถึงหรือรับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องผ่านเครื่องมือต่างๆ โดยสามารถแบ่งได้ ดังนี้

ข้อมูลสารสนเทศ (Information) เป็นข้อมูลที่มีความจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานของบุคลากรทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทุกระดับโดยผู้บริหารต้องใช้ข้อมูลประกอบการพิจารณาสั่งการ ส่วนผู้ปฏิบัติงานมักใช้ข้อมูลสารสนเทศเป็นเครื่องชี้นำทิศทางการปฏิบัติหน้าที่ ข้อมูลสารสนเทศที่ดีที่ควรจัดให้มีในทุกๆ องค์กรควรมีลักษณะดังนี้คือ

๑) ความเหมาะสมกับการใช้ หมายถึง สารสนเทศมีเนื้อหาสาระที่จำเป็นต่อการตัดสินใจของผู้ใช้

๒) ความถูกต้องสมบูรณ์ หมายถึง สารสนเทศที่สามารถสะท้อนผลตามความจำเป็นและให้ข้อมูลที่เป็นจริงและมีรายละเอียดที่จำเป็นครบถ้วน

๓) ความเป็นปัจจุบัน หมายถึง การให้ตัวเลขและข้อเท็จจริงล่าสุดที่เป็นปัจจุบันสามารถใช้เป็นข้อมูลที่เชื่อถือได้สำหรับประกอบการตัดสินใจได้ทันเวลา

๔) สะดวกในการเข้าถึง หมายถึง ความยากง่ายสำหรับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและมีระบบรักษาความปลอดภัย ป้องกันผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศที่มีความสำคัญหรือข้อมูลที่เป็นความลับได้ในการจัดให้มีสารสนเทศที่ดีเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะจัดหาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ทางวิชาชีพ รวมทั้งการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ เทคโนโลยี และระบบงานที่ดี และประสบการณ์ทางวิชาชีพ รวมทั้งการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ เทคโนโลยี และระบบงานที่ดี เพื่อให้มีการปฏิบัติตามระบบงานที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

การสื่อสาร (Communication) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพนั้น หมายถึง การจัดระบบการสื่อสารให้ข้อมูลส่งไปถึงผู้ที่ควรได้รับและระบบการสื่อสารที่ดีนั้น จะต้องประกอบด้วยทั้งระบบการสื่อสารกันภายในองค์กรหรือการสื่อสารที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเดียวกันซึ่งควรจัดให้เป็นรูปแบบการสื่อสารสองทาง และอีกระบบคือการสื่อสารภายนอกซึ่งเป็นการสื่อสารกับลูกค้าหรือบุคคลอื่นๆ นอกองค์กร

๕. การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation)

การควบคุมภายในขององค์กรจะสมบูรณ์ไม่ได้หากขาดการติดตามและประเมินผล เพราะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ผู้บริหารมั่นใจได้ว่า มาตรการและระบบการควบคุมภายในมีประสิทธิผลและได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

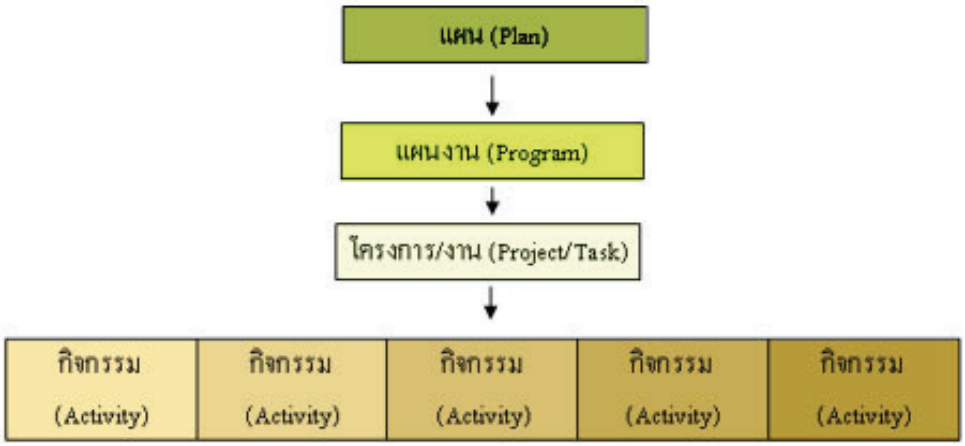
- การติดตามผลระหว่างการดำเนินงาน (On Going Monitoring) หมายถึง การสังเกตการติดตาม ระบบรายงานความคืบหน้าของงาน รวมทั้งการสอบทานหรือการยืนยันผลงานระหว่างการปฏิบัติงาน

- การประเมินผลอิสระ (Independent Evaluation) เป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แล้วแต่จะกำหนด หรือการประเมินอิสระอาจ หมายถึง การประเมินโดยผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดระบบควบคุมภายใน เพื่อให้สามารถแสดงความเห็นได้อย่างเป็นอิสระ เช่น การประเมินจากผู้ตรวจสอบภายใน เป็นต้น

- การประเมินการควบคุมด้วยตนเอง (Control Self Assessment : CSA) เป็นการจัดประชุมเชิงปฏิบัติร่วมกัน ระหว่างผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานผู้มีความรู้ด้านการควบคุม และผู้อื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกิจกรรมควบคุมและประเมินผลร่วมกัน ในด้านที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานนั้น

๙.๒ โครงสร้างการวางแผน

ระบบโครงสร้างแผนงาน (Program Structure) เป็นการจัดระบบการวางแผน เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน โดยแบ่งแผนออกเป็นส่วนย่อยของแผนตามลำดับชั้น ส่วนย่อยๆ เหล่านั้นจะเป็นกรอบกำกับในการจัดกลุ่มงาน กลุ่มกิจกรรมและโครงการไว้อย่างเป็นระบบ ซึ่งการจัดกลุ่มงานตามระบบนี้เพื่อช่วยให้การวางแผนสัมพันธ์กับงานปกติ อำนวยความสะดวกในการดำเนินงานด้านการเงิน การงบประมาณ การจัดโครงสร้างแผนงานในแต่ละหน่วยงาน หรือแต่ละระบบนั้นจะมีลักษณะการจัดที่อาจแตกต่างกันแต่โครงสร้างพื้นฐานในงานการวางแผนโดยทั่วไปจะประกอบด้วย แผน (Plan) แผนงาน (Program) โครงการ/งาน (Project / Task) และกิจกรรม (Activity) เป็นลำดับลดหลั่นกันไปตามลำดับชั้น ดังแผนภาพประกอบที่ ๙.๑



ภาพประกอบ ๑ ระบบโครงสร้างแผนงาน (Program Structure)

จากแผนภาพประกอบที่ ๙.๑ ได้แสดงถึงระบบโครงสร้างแผนงานที่ประกอบด้วย

๑. แผน (Plan) จะเป็นแผนรวมขององค์การทั้งองค์การ เป็นแผนรวมของสถาบันทั้งสถาบัน หรือแผนรวมของหน่วยงานนั้นโดยเฉพาะทั้งหน่วย หรือแผนเฉพาะในระดับต่างๆ เช่น แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนของกระทรวง แผนของกรม แผนของกอง แผนของสำนักงานแผนของฝ่ายแผนของแผนกหรืออาจเป็นแผนเฉพาะเรื่องเฉพาะด้านก็ได้ เช่น แผนพัฒนาชนบท แผนเตรียมสู่กีฬาโอลิมปิค แผนการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น แผนจะมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ คือ เป็นแหล่งรวมเรื่องทั้งหมดไว้ด้วยกัน เป็นที่พิจารณาโดยรวมทั้งหมดของเรื่องนั้น ส่วนนั้นทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นแผนมหภาคซึ่งเป็นระดับส่วนรวมของชาติ เป็นแผนแห่งชาติ หรือแผนระดับจุลภาคซึ่งเป็นที่รวมทั้งหมดเฉพาะเรื่องเฉพาะจุด เช่น แผนของน่วยงาน กระทรวง กรม กอง ฝ่าย รายละเอียด ที่สำคัญของแผน คือ วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ ซึ่งในแต่ละแผนสิ่งที่จะขาดไม่ได้ก็คือ วัตถุประสงค์ และนโยบาย

๒. แผนงาน (Program) โดยปกติแล้วหน่วยงานหรือองค์การแต่ละแห่งจะประกอบด้วยส่วนงานหรือกลุ่มงานที่สำคัญๆ ซึ่งเป็นกลุ่มงานหลัก เมื่อใช้แผนเป็นกรอบกำกับการจัดกลุ่มงานโดยระบบโครงสร้างแผนงาน จะมีสภาพที่เรียกว่าใกล้เคียงกับระดับแผนงาน ซึ่งตัวแผนเป็นแผนรวมของระบบใหญ่ทั้งหมด แผนงานเป็นส่วนที่เป็นกลุ่มงานสำคัญๆ ตัวแผนเป็นรวมของโครงการต่างๆ เพื่อดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของแผนงานนั้น สิ่งที่ปรากฏอยู่ในแผน ก็วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย สำหรับรายแผนงานนั้นและในบ้างที่อาจมียุทธศาสตร์ หรือมาตรการสำหรับการดำเนินงานเพิ่มเติมประกอบไปด้วยก็ได้ ตามรูปแบบระบบแผนงาน ที่หน่วยงานนั้นกำหนดใช้ หรือตามที่หน่วยงานผู้มีอำนาจเป็นผู้กำหนดได้กำหนดไว้

๓. โครงการ / งาน (Project / Task) จะเป็นที่รวมของกิจกรรม (Activity) ต่างๆ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นชัดเจนถึงกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติและการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณ กับการควบคุมกำกับการทำงานให้เป็นไปตามเค้าโครงการทำงาน ตามลำดับขั้นตอนของกิจกรรมที่กำหนดไว้ ผลสำเร็จที่เป็นผลรวมของโครงงานและงานต่างๆ แต่ละแผนงาน จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายของแผนงานนั้นๆ โดยตรง และในทำนองเดียวกันผลรวม ของแต่ละแผนงานทุกแผนงานในแผน ก็จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายของแผนตามลำดับรายละเอียดส่วนใหญ่ที่ปรากฏในโครงการ ก็จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายของแผนตามลำดับ รายละเอียดส่วนใหญ่ที่ปรากฏในโครงการ มักจะประกอบด้วย ชื่อโครงการ ผู้รับผิดชอบโครงการ เวลาที่ใช้ในการดำเนินการโครงการ เหตุผล ความสำคัญ ความเป็นมาของโครงการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีดำเนินงาน งบประมาณ วิธีการติดตามกับโครงการและวิธีการประเมินสัมฤทธิ์ผลของโครงการหรือการประเมินผล ผลที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการหรือผลประโยชน์พลอยได้ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ นอกจากนั้นยังอาจมีรายละเอียดอื่นๆ เพิ่มเติมได้อีกตามความเหมาะสม หรือตามที่กำหนดไว้ในแบบฟอร์มมาตรฐานการเสนอโครงการ ซึ่งหน่วยงานนั้นต้องยึดถือปฏิบัติความแตกต่างระหว่างโครงการและงาน คือ งานเป็นที่รวมของกิจกรรมประจำ ต่อเนื่องเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตลอดไป ตามภาระหน้าที่ของหน่วยงาน ส่วนโครงการจะมีลักษณะเป็นงานใหม่ที่แตกต่างจากงานประจำตามปกติ หรือเป็นงานเฉพาะพิเศษที่แตกต่างจากการทำงานตามปกติประจำทั่วไป สามารถแยกออกจากงานประจำให้เห็นความแตกต่างชัดเจน

กล่าวโดยสรุป ระบบโครงสร้างแผนงาน เป็นการจัดระบบการวางแผนเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานโดยจะแบ่งแผนออกเป็นส่วนย่อยตามลำดับชั้นจากส่วนใหญ่ไปหาส่วนย่อย คือ แผน (Plan) ซึ่งเป็นโครงการต่างๆ โครงการและงาน (Project / Task) จะเป็นที่รวมของกิจกรรม (Activity) ต่าง ๆ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นชัดเจนถึงกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติและการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณ และกิจกรรม (Activity) เป็นลำดับลดหลั่นกันไป โดยในแต่ละส่วนนั้นก็จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามลักษณะโครงสร้างในการจัดทำที่กำหนดไว้ในแต่ละส่วน[๑๒]

---

[๑๒] สมยศ นาวีการ, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๔๕), หน้า ๑๐๖-๑๐๗.

๙.๓ โครงสร้างการควบคุมงานบริหาร

ระบบการควบคุมภายใน ประกอบด้วยนโยบายและวิธีปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นในองค์กร เพื่อให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่ากิจการจะบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ในเรื่องต่อไปนี้

๑) ด้านการดำเนินงาน (Operation) โดยมุ่งหมายให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุ้มค่า ด้วยการกำกับการใช้ทรัพยากรทุกประเภทให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายที่ผู้บริหารกำหนดไว้ และให้ปลอดจากการกระทำทุจริตของพนักงาน หรือผู้บริหาร และหากมีความเสียหายเกิดขึ้นก็ช่วยให้ทราบถึงความเสียหายนั้นได้โดยเร็วที่สุด

๒) ด้านการรายงานทางการเงิน (Financial Reporting) รายงานทางการเงินหรืองบการเงินไม่ว่าจะเป็นรายงานที่ใช้ภายในหรือภายนอกองค์กรต่างต้องมีความเชื่อถือได้และทันเวลา มีคุณภาพเหมาะสมสำหรับการนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ตัดสินใจทางธุรกิจของนักบริหาร เจ้าหนี้ ผู้ถือหุ้น และผู้ลงทุนทั่วไป

๓) ด้านการปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎ ระเบียบ และนโยบาย (Compliance with Application Laws and Regulations) การปฏิบัติงานหรือดำเนินธุรกิจให้สอดคล้อง หรือเป็นไปตามบทบัญญัติ ข้อกำหนดของกฎหมาย นโยบาย ข้อบังคับ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน หรือการดำเนินธุรกิจนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายใดๆ จากการละเว้นการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบเหล่านั้น

จากวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าบางครั้งในการจัดการควบคุมภายในสามารถแยกแยะวัตถุประสงค์ได้ชัดเจน แต่บางกรณีก็มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกัน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องตัดสินใจว่า จะกำหนดมาตรการการควบคุมภายในเพื่อวัตถุประสงค์อะไร ต้องการเน้นชัดว่าเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งเพียงอย่างเดียว หรือต้องการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในเพื่อวัตถุประสงค์หลายประการที่สัมพันธ์กัน

ดังนั้น โครงสร้างการควบคุมงานบริหาร จึงมี ๕ องค์ประกอบที่สำคัญ คือ

๑. สภาพแวดล้อมการควบคุม (Control Environment)

๒. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)

๓. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities)

๔. ข้อมูลสารสนเทศ และการสื่อสารในองค์กร (Information and Communication)

๕. การติดตามและประเมินผล (Monitoring)

และแต่ละองค์ประกอบนั้น อธิบายได้ดังนี้

๙.๓.๑ สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment)

กล่าวคือ สภาพแวดล้อมของการควบคุมเป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวกับการสร้างจิตสำนึกและบรรยากาศของการควบคุมภายในซึ่งปัจจัยหลายๆ ปัจจัยที่นำมาพิจารณารวมกันส่งผลให้เกิดความมีประสิทธิผลของมาตรการหรือวิธีการควบคุมในองค์กร หรือทำให้มาตรการและวิธีการ

ควบคุมที่ดีขึ้น โดยส่งเสริมให้ทุกคนในองค์กรตระหนักถึงความจำเป็นของระบบการควบคุมภายในและเน้นการสร้างบรรยากาศโดยผู้บริหารระดับสูงเพื่อให้คนขององค์กรเกิดจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติตามความรับผิดชอบ ดังนั้น สภาพแวดล้อมของการควบคุมที่ดีจะช่วยให้บุคลากรเข้าใจถึงความจำเป็นและความสำคัญของการควบคุมภายใน ทั้งนี้ ปัจจัยที่แสดงให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมของการควบคุมประกอบด้วย

ความซื่อสัตย์และจริยธรรม กล่าวคือ ผู้บริหารควรจัดทำข้อกำหนดด้านจริยธรรมเป็นแนวทางการปฏิบัติ หรือมีมาตรฐานการปฏิบัติงาน โดยปัจจัยนี้เห็นว่า ปัจจุบันองค์กรมักจะจัดทำ Code of Conduct หรือหลักในการปฏิบัติงานที่เปรียบเสมือนกฎระเบียบขององค์กร

ดังนั้นหากมีการแทรกข้อกำหนดด้านจริยธรรมอันเป็นแนวทางที่ควรปฏิบัติลงไป ก็จะทำให้เกิดความสมบูรณ์ในการนำมาใช้ในทางปฏิบัติมากขึ้น

ส่วนในด้านของผู้บริหารก็จะต้องปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีอย่างสม่ำเสมอ และลดวิธีการหรือแรงจูงใจที่รุนแรง เช่น การไม่กดดันให้พนักงานต้องปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่สูงเกินจริง

ความรู้ ทักษะ ความสามารถเชิงแข่งขัน กล่าวคือ องค์กรควรมีการกำหนดระดับความรู้และความสามารถที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานแต่ละอย่าง ต้องกำหนดออกมาเป็นข้อกำหนดด้านพื้นความรู้ทางการศึกษา และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานโดยผลสำเร็จในการประเมินองค์ประกอบด้านนี้สามารถพิจารณาได้จากการจัดทำเอกสารกำหนดลักษณะงาน (Job Description) เพื่อให้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาบรรจุพนักงานให้เหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบ

คณะกรรมการบริษัทหรือคณะกรรมการตรวจสอบ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารระดับสูงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการสร้างบรรยากาศการควบคุมของกิจการ คณะกรรมการบริษัทเป็นเสมือนตัวแทนผู้ถือหุ้นที่จะแต่งตั้งฝ่ายบริหารระดับสูงและกำกับดูแลการปฏิบัติงานให้บรรลุผลประโยชน์สูงสุดขององค์กร คณะกรรมการตรวจสอบเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการบริษัทที่ทำหน้าที่ส่งเสริมบรรยากาศของการควบคุม และการตรวจสอบทั้งภายในและการสอบบัญชีให้เป็นไปอย่างอิสระจากฝ่ายบริหารรวมทั้งความรู้ ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน การตั้งคำถามที่ตรงประเด็นและลึกซึ้งเกี่ยวกับงานของฝ่ายบริหาร และติดตามวิเคราะห์คำตอบที่ได้ความถี่และการมีเวลาในการปฏิบัติหน้าที่และประชุมกับผู้บริหารฝ่ายการเงินบัญชีตรวจสอบภายในและผู้สอบบัญชี ความเพียงพอและทันสมัยของสารสนเทศที่จัดให้คณะกรรมการบริษัทและคณะกรรมการตรวจสอบที่ติดตามการบรรลุผลของแผนกลยุทธ์ เป้าหมายของฝ่ายบริหารฐานะการเงิน ผลการดำเนินงาน และปฏิบัติตามสัญญาที่สำคัญ ความเพียงพอและทันกาลของสารสนเทศที่คณะกรรมการบริษัทและคณะกรรมการตรวจสอบมีเกี่ยวกับข้อมูลพิเศษ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้บริหารระดับสูงรายงานการสืบสวนจากสถาบันกำกับดูแล การจ่ายเงินที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

ปรัชญาและรูปแบบการทำงานของผู้บริหาร กล่าวคือ องค์ประกอบนี้เป็นสิ่งใหม่ของการบริหาร ซึ่งบางครั้งปรัชญาและสไตล์การทำงานผู้บริหารถูกละทิ้งความสนใจไม่เข้าใจอย่างลึกซึ้ง การทำความเข้าใจแนวโน้มทางความคิดขององค์ประกอบนี้ เช่น เป็นผู้บริหารที่กล้าเสี่ยงหรือชอบความระมัดระวัง ความถี่ในการติดตามงานระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับระดับปฏิบัติการ ทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อการเลือกนโยบายบัญชี

ความระมัดระวังในการกำหนดประมาณการทางบัญชี การเปิดเผยข้อมูล และการไม่แสดงข้อมูลที่เป็นเท็จ รวมทั้งการส่งเสริมในงานบัญชี การพัฒนาความรู้ของฝ่ายบัญชีเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่ทำให้สามารถทราบทิศทางองค์กรได้ว่าจะถูกวางอยู่ในจุดใดหรือมีความเสี่ยงอย่างไรบ้าง

โครงสร้างการจัดองค์กร กล่าวคือ โครงสร้างขององค์กรที่ได้รับการจัดไว้ดีย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ผู้บริหารสามารถวางแผนงานสั่งการและควบคุมการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยการจัดโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับลักษณะของธุรกิจนั้น

การมอบอำนาจและความรับผิดชอบ (Assignment of Authority and responsibility) หมายถึง การมอบอำนาจให้กับผู้ปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติการควรจะต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจน โดยในการประเมินองค์ประกอบด้านนี้จะต้องพิจารณาจาก

- ความชัดเจนในการระบุความรับผิดชอบและอำนาจในการอนุมัติให้ผู้ปฏิบัติการฝ่ายต่างๆ ในการปฏิบัติงานให้ได้ตามวัตถุประสงค์
- ความเหมาะสมของมาตรฐานการควบคุมและวิธีการควบคุมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเอกสารที่ระบุลักษณะความรับผิดชอบในตำแหน่งงาน
- ความเหมาะสมของจำนวนพนักงาน ซึ่งจะต้องมีความรู้และทักษะที่เหมาะสมกับปริมาณงานและความซับซ้อนของกิจกรรม รวมทั้งระบบงานที่เกี่ยวข้อง

นโยบายและวิธีบริหารงานด้านทรัพยากรมนุษย์ กล่าวคือ ในการบริหารองค์กรมีปัจจัยหลายอย่างที่เป็นสิ่งสำคัญแก่องค์กรไม่ว่าจะเป็นระบบบริหารเทคโนโลยี สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่องค์กรจะต้องพัฒนาตามยุคสมัยให้ทันแต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่สุดขององค์กรที่จะขาดไม่ได้ก็คือ ทรัพยากรมนุษย์ เพราะทรัพยากรมนุษย์ที่ดีเป็นปัจจัยที่ทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง ดังนั้นฝ่ายบริหารควรกำหนดนโยบายและวิธีบริหารงานด้านทรัพยากรมนุษย์ เช่น การว่าจ้าง การคัดเลือกบุคลากร และเมื่อได้บุคลากรที่เหมาะสมแล้ว ก็ต้องมีนโยบายในการจูงใจและพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถที่ทันสมัยตามทันเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การประเมินองค์ประกอบนี้ เช่น นโยบายและวิธีปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการคัดเลือก การฝึกอบรม การเลื่อนตำแหน่ง และการจ่ายผลตอบแทน ความเหมาะสมของวิธีการที่ใช้เมื่อพบความประพฤติที่แตกต่างจากนโยบายและวิธีปฏิบัติที่กำหนด เช่น มีบทลงโทษ ความเหมาะสมในการใช้นโยบายการเลื่อนตำแหน่งและความดีความชอบ[๑๓]

---

[๑๓] กิติศักดิ์ พลอยพานิชเจริญ, หลักการควบคุมคุณภาพ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), ๒๕๕๐), หน้า ๑๑๑-๑๑๓.

การตรวจสอบภายใน กล่าวคือ การตรวจสอบภายในถือเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมภายใน และเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ทำให้สภาพแวดล้อมของการควบคุมมีคุณภาพ ผู้ตรวจสอบภายในต้องมีความอิสระเพียงพอที่จะรายงานผลการตรวจสอบและประเมินผลให้แก่ผู้บริหาร และผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานที่ได้รับการตรวจสอบและประเมินผลทั้งนี้ผู้ตรวจสอบภายในควรได้รับการสนับสนุนอย่างเหมาะสมจากผู้บริหาร[๑๔]

๙.๓.๒ การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)

การประเมินความเสี่ยงซึ่งจัดได้ว่าเป็นเครื่องมือในการบริหารอย่างหนึ่งที่ผู้บริหารนิยมใช้ในปัจจุบัน เนื่องจากในปัจจุบันเป็นยุคการค้าที่มีการแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งมีคู่แข่งมากมายที่กำลังต่อสู้กับองค์กร ดังนั้น ความเสี่ยงจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งการประเมินความเสี่ยงนั้นเป็นกระบวนการที่ทำให้กิจการขององค์กรทราบถึงความเสี่ยงที่กำลังจะเผชิญล่วงหน้าได้ เมื่อทราบถึงความเสี่ยงแล้วก็สามารถที่จะบริหารความเสี่ยงเพื่อเปลี่ยนวิกฤติให้เป็นโอกาส และเพื่อลดผลกระทบความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้เนื่องจากเป็นการค้ายุคการแข่งขันเสรีที่มีความเสี่ยงสูงและต้องเตรียมความพร้อมในทุกสภาวการณ์ การประเมินความเสี่ยงจะทำให้ฝ่ายบริหารได้ทราบถึงปัจจัยเสี่ยงทั้งจากปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างเพียงพอและเหมาะสม โดยแบ่งได้เป็น

- ปัจจัยเสี่ยงระดับกิจการอาจเกิดจากปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในกิจการ โดยปัจจัยเสี่ยงภายนอก เป็นปัจจัยที่เกิดจากภายนอกที่กิจการควบคุมไม่ได้ ซึ่งผู้บริหารต้องติดตามศึกษาเพื่อหาวิธีปฏิบัติในการเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาส หรือลดผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นส่วนปัจจัยเสี่ยงภายใน เป็นปัจจัยที่เกิดจากภายในองค์กรที่ผู้บริหารสามารถจัดการได้ ซึ่งสามารถยกตัวอย่างของปัจจัยภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ความต้องการและความมุ่งหวังของลูกค้าที่มีต่อสินค้าหรือบริการ กฎหมายและข้อกำหนดต่างๆ ของภาครัฐและตัวอย่างของปัจจัยภายใน เช่น ความซื่อสัตย์และจริยธรรมของผู้บริหาร ความสลับซับซ้อนของการปฏิบัติงาน ขวัญและกำลังใจของพนักงานในการปฏิบัติงานขนาดของหน่วยงาน โดยหน่วยงานใหญ่ย่อมมีโอกาสผิดพลาดสูงกว่าหน่วยงานเล็ก

- ปัจจัยเสี่ยงระดับกิจกรรมเป็นปัจจัยเสี่ยงที่อาจเกิดในหน่วยงานสาขา แผนงาน โครงการและกระบวนการปฏิบัติงานที่สำคัญ เช่น การจัดหาการตลาด เป็นต้น

---

[๑๔] วรารัตน์ เขียวไพรี, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๔๒), หน้า ๑๓.

หลังจากระบุปัจจัยเสี่ยงแล้ว ขั้นต่อมาที่สำคัญก็คือ การวิเคราะห์และจัดระดับความเสี่ยง หากปัจจัยเสี่ยงใดสามารถคำนวณจำนวนที่อาจเกิดขึ้นได้โดยตรงในเชิงปริมาณ เช่น การใช้สูตรคำนวณจำนวนค่าความเสียหาย ก็ให้ประเมินและจัดระดับความเสี่ยง ไปตามความสำคัญของจำนวนที่คำนวณได้ หากการวิเคราะห์และจัดระดับความเสี่ยงโดยใช้สูตรคำนวณเป็นไปได้ยาก อาจต้องใช้วิธีการให้คะแนนเชิงเปรียบเทียบแทน เช่น การให้ระดับ ๑-๓ โดย ๑ = ไม่พอใจ ๒ = ปานกลาง และ ๓ = พอใจ เป็นต้น

หลังจากนั้นผู้บริหารควรกำหนดวิธีการบริหารความเสี่ยง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมควบคุมภายในที่จำเป็นเพื่อลดหรือบรรเทาความเสี่ยงเหล่านั้นและเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการดำเนินงาน รายงานทางการเงินและการดำเนินงานเป็นที่น่าเชื่อถือ และการปฏิบัติที่เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ ผู้บริหารระดับส่วนงาน หรือผู้ประเมินควรจะต้องเน้นการให้ความสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร ในการกำหนดวัตถุประสงค์การระบุความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยงในช่วงของการเปลี่ยนแปลงและบางเรื่องมีลักษณะเป็นนามธรรมซึ่งต้องใช้ดุลยพินิจ แต่เรื่องเหล่านี้มีความสำคัญในการใช้ประเมินความเสี่ยงว่าเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ ซึ่งการบริหารความเสี่ยงนั้นมีวิธีการตอบสนองความเสี่ยงที่ ฐาปนา ฉินไพศาล[๑๕] สรุปไว้ได้ดังนี้

๑) การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Avoidance) หมายถึงการเลิกหรือหลีกเลี่ยงการกระทำเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง เช่น การกระทำงานที่องค์กรไม่ถนัด อาจหลีกเลี่ยงโดยการไม่กระทำ หรือจ้างบุคคลภายนอก เป็นต้น

๒) การลดความเสี่ยง (Risk Reduction) หมายถึงการลดโอกาสความน่าจะเกิดหรือการลดความเสียหาย หรือการลดทั้งสองด้านพร้อมกันการลดความเสี่ยงที่สำคัญคือ การจัดระบบการควบคุมเพื่อป้องกัน หรือค้นพบความเสี่ยงเฉพาะวัตถุประสงค์นั้นอย่างเหมาะสม ทันกาลมากขึ้นรวมถึงการกำหนดแผนสำรองในกรณีมีเหตุการณ์ฉุกเฉิน

๓) การแบ่งความเสี่ยง (Risk Sharing) หมายถึงการลดโอกาสความน่าจะเกิดหรือการลดความเสียหาย โดยการแบ่ง การโอนการหาผู้รับผิดชอบร่วมในความเสี่ยง เช่น การจัดประกันภัย

๔) การยอมรับความเสี่ยง (Risk Acceptance) หมายถึงการไม่กระทำการใดๆ เพิ่มเติม กรณีนี้ใช้กับความเสี่ยงที่มีสาระสำคัญน้อยความเสี่ยงน่าจะเกิดน้อย หรือเห็นว่ามีต้นทุนในการบริหารความเสี่ยงสูงกว่าผลที่ได้รับ

---

[๑๕] ฐาปนา ฉินไพศาล, การบริหารโครงการและการศึกษาความเป็นไปได้, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์, ๒๕๔๓), หน้า ๗๙-๘๐

๓. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities)

หมายถึง การกระทำที่สนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย วิธีปฏิบัติงาน และคำสั่งต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารกำหนดซึ่งจะต้องเป็นการกระทำที่ถูกต้องและในเวลาที่เหมาะสม จะเพิ่มความมั่นใจในความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด กิจกรรมการควบคุมภายในสามารถแบ่งออกตามประเภทของการควบคุมได้ดังต่อไปนี้

- การควบคุมแบบป้องกันเป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสี่ยงและข้อผิดพลาดตั้งแต่แรก
- การควบคุมแบบค้นพบ เป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้น เพื่อทำการค้นพบข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นมาแล้ว
- การควบคุมแบบแก้ไข เป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นให้ถูกต้อง หรือเพื่อหาวิธีแก้ไขไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดซ้ำอีกในอนาคต
- การควบคุมแบบส่งเสริม เป็นวิธีการควบคุมที่ส่งเสริมหรือกระตุ้นให้เกิดความสำเร็จโดยตรงกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

๙.๓.๔ ข้อมูลสารสนเทศ และการสื่อสารในองค์กร (Information and Communication)

การสื่อสารและสารสนเทศนี้ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการควบคุมภายในยุคปัจจุบัน ซึ่งนับได้ว่าเป็นยุคของข้อมูลข่าวสาร และถ้าข้อมูลข่าวสารมีความทันสมัยก็จะทำให้องค์กรรับรู้ข้อมูลได้ทันท่วงที มีความได้เปรียบทางด้านธุรกิจ และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการบริหารองค์กรได้ดีอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารก็ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งไม่แพ้กัน ดังนั้นควรให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องได้เข้าถึงหรือรับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องผ่านเครื่องมือต่างๆ โดยสามารถแบ่งได้ ดังนี้

ข้อมูลสารสนเทศ (Information) เป็นข้อมูลที่มีความจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานของบุคลากรทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทุกระดับโดยผู้บริหารต้องใช้ข้อมูลประกอบการพิจารณาสั่งการส่วนผู้ปฏิบัติงานมักใช้ข้อมูลสารสนเทศเป็นเครื่องชี้นำทิศทางการปฏิบัติหน้าที่ ข้อมูลสารสนเทศที่ดีที่ควรจัดให้มีในทุกๆ องค์กรควรมีลักษณะดังนี้คือ

๑) ความเหมาะสมกับการใช้ หมายถึง สารสนเทศมีเนื้อหาสาระที่จำเป็นต่อการตัดสินใจของผู้ใช้

๒) ความถูกต้องสมบูรณ์ หมายถึง สารสนเทศที่สามารถสะท้อนผลตามความจำเป็นและให้ข้อมูลที่เป็นจริงและมีรายละเอียดที่จำเป็นครบถ้วน

๓) ความเป็นปัจจุบัน หมายถึง การให้ตัวเลขและข้อเท็จจริงล่าสุดที่เป็นปัจจุบันสามารถใช้เป็นข้อมูลที่เชื่อถือได้สำหรับประกอบการตัดสินใจได้ทันเวลา

๔) สะดวกในการเข้าถึง หมายถึง ความยากง่ายสำหรับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และมีระบบรักษาความปลอดภัย ป้องกันผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศที่มีความสำคัญหรือข้อมูลที่เป็นความลับได้ในการจัดให้มีสารสนเทศที่ดีเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะจัดหาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ทางวิชาชีพ รวมทั้งการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้เทคโนโลยี และระบบงานที่ดี และประสบการณ์ทางวิชาชีพ รวมทั้งการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ เทคโนโลยี และระบบงานที่ดี เพื่อให้มีการปฏิบัติตามระบบงานที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอ และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

การสื่อสาร (Communication) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพนั้น หมายถึง การจัดระบบการสื่อสารให้ข้อมูลส่งไปถึงผู้ที่ควรได้รับและระบบการสื่อสารที่ดีนั้น จะต้องประกอบด้วยทั้งระบบการสื่อสารกันภายในองค์กรหรือการสื่อสารที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเดียวกันซึ่งควรจัดให้เป็นรูปแบบการสื่อสารสองทาง และอีกระบบคือการสื่อสารภายนอกซึ่งเป็นการสื่อสารกับลูกค้าหรือบุคคลอื่นๆ นอกองค์กร

๙.๓.๕ การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation)

การควบคุมภายในขององค์กรจะสมบูรณ์ไม่ได้หากขาดการติดตามและประเมินผล เพราะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ผู้บริหารมั่นใจได้ว่า มาตรการและระบบการควบคุมภายในมีประสิทธิผล และได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

- การติดตามผลระหว่างการดำเนินงาน (On Going Monitoring) หมายถึง การสังเกตการติดตาม ระบบรายงานความคืบหน้าของงานรวมทั้งการสอบทานหรือการยืนยันผลงานระหว่างการปฏิบัติงาน

- การประเมินผลอิสระ (Independent Evaluation) เป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แล้วแต่จะกำหนด หรือการประเมินอิสระอาจหมายถึง การประเมินโดยผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดระบบควบคุมภายใน เพื่อให้สามารถแสดงความเห็นได้อย่างเป็นอิสระ เช่น การประเมินจากผู้ตรวจสอบภายใน เป็นต้น

- การประเมินการควบคุมด้วยตนเอง (Control Self Assessment : CSA) เป็นการจัดประชุมเชิงปฏิบัติร่วมกัน ระหว่างผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานผู้มีความรู้ด้านการควบคุม และผู้อื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกิจกรรมควบคุมและประเมินผลร่วมกัน ในด้านที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานนั้น

การรายงานผลการประเมินและการสั่งการแก้ไข ต้องจัดทำรายงานผลการประเมินที่สำคัญเสนอผู้บริหารที่รับผิดชอบ เช่น การจัดทำรายงานแสดงผลความคลาดเคลื่อนของการดำเนินงานเป็นระยะๆ

สรุปท้ายบท

การนำและการควบคุมการวางแผน มีความสำคัญมากที่จะบอกได้ว่าองค์การจะประสบความสำเร็จในการแข่งขันกับองค์การอื่นหรือไม่ แผนเป็นสิ่งที่แสดงให้เป็นว่าองค์การพยายามที่จะทำให้ดียิ่งขึ้นกว่าที่กำลังกระทำอยู่และพยายามทำให้ดีกว่าคนอื่น การวางแผนเป็นการตัดสินใจล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์จริง การวางแผนเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือหน่วยงานได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าเพื่อการปฏิบัติงานในอนาคต การวางแผนประกอบด้วยกระบวนการต่างๆ หลายขั้นตอน ซึ่งบางขั้นตอนมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการกระทำก่อน และด้วยความรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย แผนออกเป็นส่วนย่อยตามลำดับชั้นจากส่วนใหญ่ไปหาส่วนย่อย คือ แผน (Plan) ซึ่งเป็นโครงการต่างๆ โครงการและงาน (Project/Task) จะเป็นที่รวมของกิจกรรม (Activity) ต่าง ๆ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นชัดเจนถึงกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติและการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณ และกิจกรรม (Activity) เป็นลำดับลดหลั่นกันไป และนำระบบการควบคุมภายใน ประกอบด้วยนโยบายและวิธีปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นในองค์กร เพื่อให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่ากิจการจะบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย การควบคุมภายในขององค์กรจะสมบูรณ์ไม่ได้หากขาดการติดตามและประเมินผล เพราะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ผู้บริหารมั่นใจได้ว่า มาตรการและระบบการควบคุมภายในมีประสิทธิผลและได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

คำถามท้ายบท

๑. คำว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือหน่วยงานได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าเพื่อการปฏิบัติงานในอนาคต นิสิตคิดเห็นอย่างต่อความหมายที่กล่าวมาจงอธิบาย

๒. การวางแผนส่วนตัวมีผลต่อแผนองค์กรอย่างไร จงอธิบาย

๓. การวางแผนสำคัญต่อการดำเนินงานเชื่อมโยงกับโครงสร้างองค์กรอย่างไร จงอธิบาย

๔. การควบคุมโดยให้ความเป็นมิตรมีหลักการสำคัญอย่างไร จงอธิบาย

๕. ผู้ตรวจสอบภายในมีความใกล้ผู้บริหารมีผลดีผลเสียต่อการบริหารอย่างไร

๖. จงอธิบายโครงสร้างการจัดองค์กรเชิงวิเคราะห์ เมื่อนิสิตได้มอบหมายเป็นประธานองค์กรพอสังเขป

๗. การสื่อสารกันภายในองค์กรมีความสำคัญอย่างไร จงอธิบาย

๘. เพราะเหตุใดการติดตามและประเมินผลแผนการดำเนินงานมาใช้ในองค์กร

๙. เลือกแนวปฏิบัติการควบคุมงานบริหารควรดำเนินการอย่างไร จงอธิบาย

๑๐. การจัดประชุมเชิงปฏิบัติร่วมกันมีความสอดคล้องกับการติดตามและประเมินผลอย่างไร จงอธิบาย

เอกสารอ้างอิงประจำบท

กระทรวงศึกษาธิการ. **หลักเทคนิคการบริหารและการวางแผน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, ๒๕๔๗.

กิติศักดิ์ พลอยพานิชเจริญ. **หลักการควบคุมคุณภาพ.** พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี ไทย-ญี่ปุ่น, ๒๕๕๐.

ฐาปนา ฉินไพศาล. **การบริหารโครงการและการศึกษาความเป็นไปได้.** พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์, ๒๕๔๓.

ดิลก บุญเรืองรอด. **การวางแผนการศึกษา.** กรุงเทพมหานคร : กรมศาสนา, ๒๕๓๔.

เนตร์พัณณา ยาวิราชา. **การจัดการสมัยใหม่.** กรุงเทพมหานคร : เซ้นทรัลเอ๊กซ์เพรส, ๒๕๔๘.

พะยอม วงศ์สารศรี. **การบริหารทรัพยากรมนุษย์.** กรุงเทพมหานคร : คณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๓.

ประชุม รอดประเสริฐ. **นโยบายและการวางแผน หลักการและทฤษฎี.** พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : เนติกุลการพิมพ์, ๒๕๓๕.

วรารัตน์ เขียวไพรี. **องค์การและการจัดการ.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๔๒.

วิโรจน์ สารวัฒนะ. **กระบวนการนโยบายทางการศึกษา.** กรุงเทพมหานคร : อักษราพิพัฒน์, ๒๕๓๙.

_____. **การบริหาร.** กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๗.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. **องค์การและการจัดการ.** กรุงเทพมหานคร : พัฒนาศึกษา, ๒๕๓๙.

สมยศ นาวีการ. **การบริหาร.** พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๔๕.

อนันต์ เกตุวงศ์. **หลักและเทคนิคการวางแผน.** พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๖.

อุทัย บุญประเสริฐ. **การวางแผนการศึกษา.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

บันทึกช่วยจำ

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๑๐
เรื่อง การจัดการภาครัฐแนวใหม่

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

การจัดการภาครัฐแนวใหม่

๑. จุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

๒. ข้อเสนอในการจัดการภาครัฐแนวใหม่

๓. กระบวนการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

๔. ทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

๕. การแพร่กระจายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

๖. ข้อวิพากษ์ที่มีต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๑๐ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถได้

๑. อธิบายจุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้

๒. บอกข้อเสนอในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้

๓. ยกตัวอย่างกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

๔. อธิบายทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้

๕. อธิบายการแพร่กระจายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้

๖. บอกข้อวิพากษ์ที่มีต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. อาจารย์ผู้สอนยกตัวอย่างงานวิจัยตามความสนใจของนิสิต และเกริ่นนำเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

๒. อาจารย์ผู้สอนกล่าวเปิดประเด็นซักถามผู้เรียนให้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับการวิจัย โดยการตอบปากเปล่า เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้เรียนได้ตื่นตัวอยู่เสมอ

๓. คำถามใดที่ผู้เรียนตอบแล้วไม่ชัดเจนพอ ผู้สอนควรอธิบายประเด็นนั้น ๆ เพิ่มเติมเพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ที่ถูกต้อง

๔. ก่อนสอนทุกครั้ง อาจารย์ผู้สอนกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดความสนใจ มีความอยากรู้อยากเห็น

๕. อาจารย์ผู้สอนเสนอแนะให้ผู้เรียนศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสืออื่น ๆ หรืองานวิจัยอื่น ๆ

๖. เมื่อศึกษาแต่ละบทจบแล้ว อาจารย์ผู้สอนมอบหมายงานให้ผู้เรียนทุกคนไปทำคำถามท้ายบทแล้วนำมาส่งในสัปดาห์ต่อไป

๗. อาจารย์ผู้สอนอธิบายสรุป “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์” อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ แล้วผู้สอนสอบถามผู้เรียนในประเด็นที่ได้เรียนมาแล้ว เพื่อเป็นการประเมินผู้เรียนว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัย

๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/รัฐประศาสนศาสตร์ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสารอื่น ๆ เป็นต้น

๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์

๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, นิตยสาร, Internet, Website, งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสาร เป็นต้น

๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น

๒. ด้านทักษะ : ประเมินด้วยการสังเกตการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม

๓. ด้านคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน

๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม

๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงาน เน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

บทที่ ๑๐
การจัดการภาครัฐแนวใหม่

ในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ และ ๑๙๙๐ เกิดการจัดการแนวใหม่ในภาครัฐขึ้นในโลก มีชื่อเรียกว่า "การจัดการภาครัฐ (public management) หรือ "การจัดการภาครัฐแนวใหม่" (New public management) หรือบางทีเรียกชื่อย่อว่า "NPM" นักวิชาการบางคน เช่น คามาร์ก (Kamarck) เห็นว่าเป็นการปฏิวัติการบริหารภาครัฐซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากเหมือนกับทฤษฎีระบบราชการของเวเบอร์เลยทีเดียว หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ เปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน

๑๐.๑ จุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

กันน์ (Gunn) อธิบายว่า "การจัดการภาครัฐ" (public management) เป็นเสมือนทางเลือกที่สามของ "การจัดการธุรกิจ" (business management) กับ "การบริหารภาครัฐ" (Public Administration) เพราะการจัดการภาครัฐเป็นการผสมการบริหารภาครัฐกับการจัดการทั่วไปเข้าด้วยกัน การบริหารภาครัฐเป็นตัวกำหนดว่า รัฐมีงานและวัตถุประสงค์อะไร หรือตอบคำถาม "อะไร" (what) และ "ทำไม" (Why) ส่วนวิธีการคือ เทคนิคและมาตรการนั้นได้มาจากธุรกิจ หรือการตอบคำถาม "อย่างไร" (how) การจัดการภาครัฐเป็นแนวคิดเชิงบูรณาการ (Integrative Concept) ซึ่งพยายามหาจุดสมดุลที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐกับเอกชน

จุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐเกิดขึ้นในศตวรรษที่ ๒๐ เมื่อการจัดการของภาครัฐกับภาคเอกชนเริ่มประสบปัญหาคล้ายกัน ฝ่ายเอกชนเริ่มมีขนาดใหญ่จึงมีชั้นการบังคับบัญชาและมีปัญหาเหมือนระบบราชการ จนราว ๆ ทศวรรษ ๑๙๕๐ หรือ ๑๙๖๐ ภาคเอกชนจึงได้นำการจัดการมาใช้อย่างจริงจัง เนื่องจากเห็นว่าวิธีแบ่งงานกันทำและเขียนระเบียบให้คลุมทุกอย่างของระบบราชการนั้นมีข้อจำกัด จึงแก้ไขให้ผู้จัดการมีหน้าที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จทั้งหมด ส่วนภาครัฐนั้นเริ่มรู้ตัวว่าก้าวไม่ทันภาคเอกชนมาตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๕๐ แล้ว แต่ก็ไม่ได้เริ่มปรับปรุงอะไรจริงจัง จนกระทั่งทศวรรษ ๑๙๘๐ จึงเริ่มปฏิรูปโดยหันมาใช้แนวการจัดการ

จุดเริ่มต้นที่อังกฤษมาจากรายงานฉบับหนึ่ง ชื่อว่า "รายงานฟุลตัน" (Fulton Report) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๘ ซึ่งเสนอให้ใช้แนวการจัดการสมัยใหม่ที่ยึดผลสำเร็จเป็นหลัก (results-based management) แต่ก็ไม่มีรัฐบาลใดสนใจนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง จนกระทั่งสมัยแธตเชอร์เป็นนายกรัฐมนตรีจึงเกิดการปฏิรูปการบริหารภาครัฐครั้งใหญ่

ส่วนที่สหรัฐอเมริกาจุดเริ่มต้นของการปรับปรุงการจัดการภาครัฐมาจากสมัยประธานาธิบดีคาร์เตอร์เป็นต้นมา กล่าวคือ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๘ มีการออกพระราชบัญญัติปฏิรูประบบราชการ (Civil Service Reform Act) เพื่อให้ผู้บริหารรับผิดชอบต่อผลสำเร็จมากขึ้น กฎหมายฉบับนี้แม้ว่ามุ่งไปที่ระบบการบริหารงานบุคคล แต่ก็พยายามปรับปรุงการบริหารภาครัฐที่ยังล้าหลังเอกชน

ระบบรากชารหลายประเทศประสบปัญหาทางด้านทักษะและความสามารถของข้าราชการ ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผล ๔ ประการ คือ

๑) ผลที่ตามมาจากการเกิดวิกฤติน้ำมันครั้งที่หนึ่ง (the First oil Shock) เมื่อทศวรรษ ๑๙๗๐ รัฐบาลประสบปัญหารายได้อย่างหนักจากภาษีที่ลดลงเมื่อเทียบกับรายจ่าย ขณะที่นักการเมืองสั่งการให้บริการต่อไปโดยห้ามตัดงบประมาณ การบริหารภาครัฐถูกบีบให้ต้องบริการเท่าเดิมหรือเพิ่มหน้าที่ แต่ใช้เงินและคนน้อยลง

๒) ทศวรรษ ๑๙๘๐ เป็นช่วงที่รัฐบาลใหม่หลายประเทศนำความคิดทางการจัดการมาเปลี่ยนแปลงการบริหาร เช่น รัฐบาลอังกฤษเมื่อ ปี ค.ศ. ๑๙๗๙ รัฐบาลแคนาดา เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๔ รัฐบาลนิวซีแลนด์ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๔ รัฐบาลออสเตรเลีย เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๓ ที่น่าสังเกต คือ แนวคิดเหล่านี้ส่วนใหญ่ริเริ่มมาจากผู้นำทางการเมืองมากกว่าข้าราชการ

๓) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจกับการปรับปรุงการจัดการภาครัฐเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กันโดยตรง ช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลได้สั่งให้ภาคธุรกิจปรับปรุงการแข่งขันและการจัดการ เมื่อเป็นเช่นนั้นรัฐบาลก็ต้องปรับปรุงการจัดการของตัวเองด้วย

๔) หลายคนเห็นว่าการขยายตัวของรัฐบาลมีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความคิดว่าควรลดขนาดภาครัฐหรืออย่างน้อยก็ต้องทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การปฏิรูประบบราชการจึงเป็นกระแสสากล เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายประเทศแต่รายละเอียดแตกต่างกัน จุดเน้นหลักอยู่ที่การปฏิรูปเพื่อให้มุ่งผลสำเร็จและให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบ หรือ พูดง่าย ๆ ว่าเปลี่ยนฐานะจาก “ผู้บริหาร” (Administration) เป็น “ผู้จัดการ” (Managers)

๑๐.๒ แนวทางในการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new Public Management) เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการบริหารภาครัฐทั่วโลก ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากอดีต เพราะมีทฤษฎีและรายละเอียดของการปฏิบัติที่ชัดกว่า โดยเฉพาะมีตัวแบบใหม่เข้ามาแทนที่ตัวแบบระบบราชการเดิมที่เน้นการแบ่งงานกันทำ แนวคิดใหม่ไม่ใช่เพียง “ปฏิรูป” (Reforms) ระบบราชการอย่างเดียวแต่ยัง “แปลงโฉม” (Transformation) ภาครัฐใหม่ด้วยการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสังคมใหม่ เหตุผลหลักที่ทำให้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับการยอมรับ คือ ตัวแบบระบบราชการเดิมใช้ไม่ได้อีกต่อไปซึ่งเป็นที่รับรู้กันมานานแล้ว รัฐบาลหลายประเทศเริ่มไม่เห็นด้วยกับการทำงานแบบราชการ จึงจ้างนักเศรษฐศาสตร์หรือคนที่ถูกอบรมทางการจัดการเข้ามาทำงานแทนนักบริหาร พร้อมกับหยิบยืมเทคนิคการจัดการจากภาคเอกชนมาใช้ ย้อนกลับไปใช้วิธีแบ่งกิจกรรมภาครัฐกับเอกชนออกจากกันเพื่อหาทางตัดค่าใช้จ่าย และเริ่มเปลี่ยนระบบการทำงานใหม่

สาเหตุพื้นฐานมาจากรัฐบาลหลายประเทศเผชิญกับปัญหารายได้ที่แท้จริงตกต่ำ แต่นักการเมืองยังคงอยากให้บริการอยู่ในระดับเดิม จึงไม่มีทางอื่นนอกจากปรับปรุงประสิทธิภาพประกอบกับนักทฤษฎีท้วงติงว่าระบบราชการเดิมไม่มีประสิทธิภาพ และเมื่อนักรัฐศาสตร์ศึกษาก็ได้คำตอบแบบเดียวกัน จึงเริ่มมีคำถามว่าทำไมต้องจ้างข้าราชการ ทำไมไม่จ้างตามสัญญา หากจ้างตามสัญญาจะเกิดปัญหาอะไรบ้าง ส่วนแรงต่อต้านจากระบบราชการก็มีน้อยเพราะประชาชนไม่สนับสนุน การเปลี่ยนแปลงจึงเกิดขึ้นและเป็นเหตุให้การทำงานแบบระบบราชการบางอย่างหายไป

สำหรับแนวทางของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐตามแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น มีผู้เสนอแนวทางเอาไว้หลายทาง สำหรับแนวทางที่เด่น ๆ มีดังต่อไปนี้

๑๐.๒.๑ แนวทางของโออีซีดี (OECD)

แนวทางแรกเสนอโดยโออีซีดี เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ทำตามแนวนี้ แนวทางของโออีซีดีแบ่งออกเป็น ๒ ด้าน ได้แก่ การปรับปรุงผลผลิตกับการให้บริการ

๑) ด้านการผลิต ยกระดับการผลิต ซึ่งกระทำโดย (๑) การปรับปรุงการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ การปรับปรุงจัดคนเข้าทำงาน การพัฒนาบุคคล การสรรหาคนที่มีความสามารถพิเศษ และการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (๒) การให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัดการ (๓) ผ่อนคลายการควบคุม แต่เน้นการวัดผลงานตามเป้าหมายมากขึ้น (๔) ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) (๕) ปรับปรุงข้อมูลย้อนกลับจากลูกค้าและเน้นคุณภาพการบริการ และ (๖) นำเอาการตัดสินใจตามหลักอุปสงค์และอุปทานมาใช้ เช่น การให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย โดยสรุป ด้านแรกนี้มีเป้าหมายอยู่ภายในองค์การ เน้นสร้างสิ่งจูงใจ การวัดผลงาน การปรับปรุงความสัมพันธ์กับลูกค้าและวิธีการจัดการภาครัฐ

๒) ด้านการบริการ ใช้วิธีการภาคเอกชนมากขึ้น เพื่อส่งเสริมการแข่งขันกันอย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ ใช้ระบบจัดซื้อจัดจ้างแบบเปิดเพื่อจ้างเหมาะการผลิตสินค้าและบริการ

๑๐.๒.๒. แนวทางของฮูด (Hood)

ฮูด เห็นว่าสิ่งที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลักอยู่ ๗ ข้อ คือ

๑) จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands on Professional Management) หมายถึง ให้ผู้จัดการมืออาชีพได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ เหตุผลก็เพราะเมื่อรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็จะเกิดความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบจากภายนอก

๒) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit Standards and Measures of Performance) ภาครัฐต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน หรือหากจะวัดผลสำเร็จก็ต้องวัดตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

๓) เน้นการควบคุมผลผลิตมากขึ้น (Greater Emphasis on Output Controls) การทรักยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี

๔) แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อย ๆ (Shift to Disaggregation of Units in the Public sSector) การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิตให้เงินสนับสนุนแยกกัน และติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ เหตุผลก็เพื่อให้หน่วยงานแต่ละแห่งพัฒนาประสิทธิภาพทั้งภายในภาครัฐและการแข่งขันกับภายนอก

๕) เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to Greater Competition in the Public Sector) เป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมา และประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน (Rivalry) เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

๖) เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on Private Sector Styles of Management Practice) เปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นการยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล

๗) เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on Greater Discipline and Parsimony in Resource use) วิธีนี้อาจทำได้ เช่น การตัดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยการทำงาน หยุดยั้งการเรียกร้องของสหภาพแรงงาน จำกัดต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะต้องการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐและ “ทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง” (do More With less)

๑๐.๒.๓. แนวทางของโฮมส์ (Holmes) และแชนด์ (Shand)

โฮมส์และแชนด์ เขียนแนวทางจากประสบการณ์ที่เคยทำงานกับธนาคารโลก (World Bank) และโออีซีดี (OECD) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้นำในการปฏิรูปการจัดการของโลก เขามองว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวทางการจัดการที่ดี (Good Managerial Approach) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ

๑) สนใจกลยุทธ์และผลสำเร็จในการตัดสินใจมากขึ้น เช่น สนใจประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพการบริการ

๒) เปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการที่รวมศูนย์เป็นการกระจายอำนาจ ให้การตัดสินใจอยู่ที่จุดบริการให้มากที่สุด เพราะจุดกังกล่าวเป็นจุดที่มีข้อมูลและรับความคิดเห็นจากผู้รับบริการและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

๓) ยืดหยุ่นในการแสวงหาทางเลือกเพื่อจัดบริการสาธารณะ ซึ่งอาจทำให้เกิดนโยบายที่มีประสิทธิผลมากขึ้น

๔) สนใจการจัดอำนาจหน้าที่กับความรับผิดชอบให้สมดุลกัน โดยถือว่าเป็นกุญแจสำคัญ) สร้างบรรยากาศการแข่งขันให้เกิดภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

๖) ใช้กลยุทธ์เป็นจุดศูนย์กลางของการกำกับทิศทางให้รัฐบาลตอบสนองต่อความต้องการของภายนอกและกลุ่มหลากหลายอย่างรวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

๗) รับผิดชอบต่อการตรวจสอบและโปร่งใสยิ่งขึ้น วิธีการ คือ กำหนดให้รายงานผลสำเร็จและค่าใช้จ่ายทั้งหมด

๘) ใช้ระบบงบประมาณและการจัดการเพื่อสนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวาง

๑๐.๒.๔ แนวทางของพอลลิตต์ (Pollitt)

พอลลิตต์ เห็นว่าการจัดการแนวใหม่ที่นักวิจารณ์ส่วนใหญ่ยอมรับนั้น มีลักษณะดังต่อไปนี้

๑) เปลี่ยนจุดเน้นจากปัจจัยนำเข้า (Inputs) และกระบวนการ (Processes) เป็นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes)

๒) เปลี่ยนไปใช้การวัดมากขึ้น (More Measurement) ให้รับรู้ตัวชี้วัดและมาตรฐานผลงานและใช้เป็นตัวกระตุ้นเสมือนมีพลังงานในตัวเอง

๓) ต้องการรูปแบบองค์การที่เป็นหน่วยงานเฉพาะ (Specialized) ทำงานง่าย ๆ (Lean) แบนราบ (Flat) และเป็นอิสระ (Autonomous) มากกว่าเป็นระบบราชการขนาดใหญ่ (Large) มีเป้าหมายอเนกประสงค์ (Multi-Purpose) และมีชั้นการบังคับบัญชา (Hhierarchical)

๔) ใช้วิธีการทำงานตามสัญญาหรือคล้ายกัน แทนการทำงานตามสายการบังคับบัญชา

๕) ใช้กลไกตลาดหรือคล้ายตลาดในการให้บริการ ได้แก่ การแปรรูป การจ้างเหมา การพัฒนาตลาดภายในหน่วยงานและวิธีการอื่น ๆ

๖) พรมแดนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนถูกขยายออกและเลือกราง เห็นได้จากทั้งสองฝ่ายต้องเป็นพันธมิตรกันมากขึ้น และเกิดองค์การลูกผสม (Hybrid Organization) มากขึ้น

๗) ลำดับความสำคัญของค่านิยมหลักเปลี่ยนไปจากความเป็นสากล (Universalism) ความเป็นธรรม (Euity) ความมั่นคง (Security) และการอยู่ได้ตลอด (Resilience) มาเป็นการให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ (Eefficiency) และปัจเจกบุคคล (Individualism)

๑๐.๓ กระบวนการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

จากที่กล่าวมาในตอนก่อน อาจสรุปกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามความคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทั้งหมดได้เป็น ๑๓ ด้าน ดังต่อไปนี้

๑. การใช้การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Approach)

รัฐบางประเทศต่าง ๆ ต้องการพัฒนาการวางแผนและกลยุทธ์ระยะยาวให้ดีขึ้น วิธีนี้ต้องกำหนดภารกิจ (Mission) ขององค์การ สร้างวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการบรรลุจุดมุ่งหมาย (Goals) และวัตถุประสงค์ (Objectives) รวมทั้งสอดคล้องขององค์การกับสภาพแวดล้อม (Environment) จุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) โอกาส (Opportunities) สิ่งคุกคาม (Threats) ที่อยู่ในสภาพแวดล้อม เทคนิคเหล่านี้ช่วยให้ใช้ทรัพยากรได้ดีขึ้น ด้วยเหตุที่นำผลลัพธ์ไปผูกมัดกับทรัพยากร โดยเฉพาะเมื่อใช้ระบบงานประมาณแบบแผน (Program budgeting) เมื่อรัฐบาลรู้ว่าหน่วยราชการทำอะไร อะไรเป็นเป้าหมายและก้าวหน้าไปอย่างไร รัฐบาลก็สามารถตัดสินใจได้ว่าแผนงานหรือหน่วยงานใดที่ควรรักษาคุณค่าเอาไว้

๒. การจัดการไม่ใช่บริหาร (Management not Administration)

การจัดการต่างจากการบริหาร การจัดการภาครัฐยุคปัจจุบันต้องการผู้จัดการมืออาชีพ รัฐบาลต้องการรู้ว่าองค์การภาครัฐทำอะไรบ้าง ผลเป็นอย่างไร ใครเป็นคนรับผิดชอบต่อผลดังกล่าว ส่วนฝ่ายผู้จัดการก็ต้องเกี่ยวข้องกับนโยบาย เงื่อนไขของฝ่ายการเมือง และรับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

ผู้นำการเมืองยุคใหม่จะต้องเลือกผู้จัดการที่มีประวัติดีและเอาใจใส่ต่อเป้าหมายของนโยบาย คนที่มีประวัติดีมักได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าและอาจทำเป็นสัญญาจ้างระยะสั้น ผู้จัดการเป็นบุคคลสาธารณะแม้จะไม่ใช่ข้าราชการตามความหมายดั้งเดิม เขาอาจทำงานให้รัฐบาลสมัยเดียว หรือ อาจมาจากหน่วยงานเฉพาะ ผู้จัดการมีหน้าที่ซึ่งต้องมีทักษะเฉพาะ แต่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญที่สามารถหาได้โดยทั่วไป

๓. การเน้นผลสำเร็จ (Focus on Results)

องค์การต้องเน้นที่ผลสำเร็จ คือ ผลลัพธ์ (Outcomes) หรือผลผลิต (Outputs) ไม่ใช่ปัจจัยนำเข้า (inputs) การปฏิรูปเน้นผลงานของบุคคลและหน่วยงาน สำหรับหน่วยงานต้องพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อวัดกระบวนการทำงานตามวัตถุประสงค์ ส่วนระดับบุคคลต้องใช้ระบบประเมินผลตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ แม้แต่บุคคลที่สำคัญขององค์การ ซึ่งนำไปสู่การให้รางวัลหรือการลงโทษตามมา บางคน เช่น โฮมส์และแชนด์ เห็นว่าการประเมินผลตามตัวชี้วัดยังไม่ต้องเปลี่ยนระบบรางวัลทั้งระบบ ตั้งแต่งบประมาณ การบริหารงานบุคคล วิธีการควบคุม เพื่อให้จูงใจให้ยึดผลงานเป็นหลักในการทำงาน

๔. การปรับปรุงการบริหารงานคลัง (Improved Financial Management)

การปฏิรูปการคลังมีผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปภาครัฐมาก วิธีการที่ใช้กันส่วนใหญ่ คือ นำระบบงบประมาณแบบใหม่ใช้แทนระบบเดิม ระบบงบประมาณแบบใหม่ ได้แก่ การนำระบบงบประมาณแบบผลงานและแผนงาน (Performance and Program Budgeting Systems) มาผสมกัน เรียกว่า "ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน" (Result-Oriented Budget System) ส่วนระบบเดิม ได้แก่ ระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบแสดงรายการ (Lline-Item Budgeting and Accounting Systems)

งบประมาณแบบแผนงานเป็นวิธีจัดสรรเงินตามแผนของหน่วยงานโดยแจกแจงค่าใช้จ่ายทั้งหมดของแต่ละแผน โครงการหรืองานย่อย ๆ ด้านการบริหารงานบุคคลแทนที่จะแยกจากแผนก็ให้เป็นส่วนหนึ่งของแผน

ส่วนระบบแสดงรายการนั้นเน้นการควบคุม ทว่าทางปฏิบัติรัฐบาลแทบไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการจริงเลย การเปลี่ยนแปลงนี้ยังต้องการแสดงให้เห็นถึงมูลค่าของทรัพย์สินที่มีอยู่จริงแต่ละระยะเหมือนกิจการเอกชน บางประเทศจึงเปลี่ยนระบบบัญชีเงินสด (Cash Accounting) เป็นระบบบัญชีพึงรับพึงจ่าย (Accrual Accounting) บัญชีนี้อาจไม่ละเอียดเหมือนอดีต แต่ก็กระจายความรับผิดชอบลงสู่ระดับล่าง

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ต้องการให้สนใจใช้ทรัพยากรให้ดีที่สุดมากกว่าเดิม ซึ่งมีทั้งการตัดค่าใช้จ่าย และควบคุมทรัพยากรโดยเน้นแผนที่สนับสนุนวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ วิธีนี้ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมการใช้จ่ายได้ดีขึ้น เนื่องจากมีระบบข้อมูลที่ดีกว่าเดิม

๕. การจัดคนเข้าทำงานอย่างยืดหยุ่น (Flexibility in Staffing)

การจัดการระดับสูงมีแนวโน้มที่จะหันไปใช้ระบบการบรรจุที่ยืดหยุ่นในสหรัฐอเมริกามีระบบข้าราชการบริหารอาวุโส (Senior Executive Service) หรือระบบ SES มาตั้งแต่ปลายทศวรรษ ๑๙๗๐ ระบบนี้รวมผู้จัดการอาวุโสที่ได้รับการฝึกฝนมาโดยตรง และมีเอกลักษณ์ของกลุ่ม รวมทั้งสามารถย้ายระหว่างหน่วยงานได้ ปัจจุบันยังเน้นความสามารถทางด้านการให้คำแนะนำเชิงนโยบาย การจัดการทั่วไป และทักษะวิชาชีพมากกว่าประสบการณ์ในหน้าที่เป้าหมายก็เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานทั้งหมดจากการพัฒนาความสามารถของข้าราชการ การปรับปรุงการบริหารงานบุคคลทุกระดับในปัจจุบันเป็นไปอย่างยืดหยุ่น เห็นได้จากการจัดกำลังได้ง่ายหรือแม้แต่ไล่ออกก็ทำได้ง่ายกว่าเดิม เจ้าหน้าที่ที่ไร้ประสิทธิภาพถูกออกได้ แต่จะได้รับการปกป้องหากถูกกลั่นแกล้งให้ออกตามความพอใจส่วนตัวหรือทางการเมือง

๖. การจัดองค์การอย่างยืดหยุ่น (Flexibility in Organization)

ความยืดหยุ่นของการจัดองค์การอย่างหนึ่ง คือ การแยกองค์การออกเป็นหน่วยย่อย แยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นส่วนย่อย ด้วยการจัดตั้งเป็นหน่วยบริการเล็ก ๆ ของนโยบายหน่วยเหนือ การจัดตั้งหน่วยงานแบบนี้เกิดขึ้นจริง ๆ ในอังกฤษตามโครงการ “The Next Steps” ของรัฐบาลแธตเชอร์เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๘ วิธีหลักที่ระบุไว้รายงาน คือ จัดตั้งหน่วยงานแยกออกมาเพื่อให้บริการตามนโยบายในลักษณะกึ่งจ้างเหมา เมื่อหน่วยงานทำตามสัญญา ทั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ก็เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้บางคน เช่น ฮูด เห็นว่าการแยกองค์การออกเป็นหน่วยย่อยไม่ใช่เป็นการปฏิรูป แต่บางคน เช่น โฮมส์และแชนด์ เห็นว่ามีหลายกรณีที่ใช้วีนี้ เพื่อให้การจัดบริการ การให้เงินสนับสนุนและการออกกฎระเบียบต่าง ๆ คล่องตัว แต่เขาเห็นว่าต้องประเมินอย่างเป็นระบบว่าการกระทำดังกล่าวบรรลุเป้าหมายหรือไม่ เพราะการเปลี่ยนโครงสร้างมีอย่างอื่นอีก เช่น การแยกหน่วยจัดบริการออกจากหน่วยนโยบาย หรือการประมูลการบริการของท้องถิ่น

๗. การเปลี่ยนไปสู่การแข่งขันกันมากขึ้น (Shift to Greater Competition)

ลักษณะเด่นอันหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ นำเอาการแข่งขันมาใช้ ผู้สนับสนุนแนวคิดนี้เห็นว่าหากสามารถเข้าแข่งขันกันได้ก็ควรจัดให้ทำการประมูล ซึ่งโออีซีดีให้ความหมายการแข่งขันไว้ว่า “เป็นการจัดให้ผู้รับบริการมีทางเลือกโดยสร้างสภาพแวดล้อมของการแข่งขันภายในและระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน รวมทั้งคู่แข่งขันที่ไม่ใช่ภาครัฐ” วีที่ใช้กันมาก คือ การแปรรูป แต่ก็ไม่ใช่วิธีเดียวที่ใช้เพื่อลดขนาดของรัฐ การแข่งขันเพื่อจ้างเหมาเป็นอีกวิธีหนึ่งที่ช่วยลดต้นทุนเมื่อเทียบกับกรณีที่รัฐเป็นผู้จัดบริการ ส่วนดีของวิธีแข่งขัน คือ ทำให้เกิดการลดค่าใช้ค่าใช้จ่าย ข้อดีอีกอย่าง คือ ต้องระบุรายละเอียดของสินค้าหรือบริการที่จะแข่งขันให้ชัดเจน จึงมีโอกาสที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อการตรวจสอบจากภายนอก

๘. การจ้างเหมาแนวใหม่ (New Contractualism)

การจ้างเหมา เป็นความคิดเกี่ยวกับการให้บริการของรัฐโดยการทำเป็นสัญญาหากไม่กระทำโดยผู้จัดหาภายนอกก็ภายในหน่วยงานนั้นเอง วิธีนี้เป็นวิธีที่เกิดจากการแข่งขันและเกี่ยวข้องกับการแข่งขัน เพียงแต่การแข่งขันอาจเกิดโดยวิธีอื่นซึ่งไม่ใช่การจ้างเหมาก็ได้ วิธีนี้เกิดมาจากองค์กรปกครองท้องถิ่นของอังกฤษซึ่งใช้วิธีประมูลมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ ๑๙๘๐ เวลาต่อมาหน่วยงานอื่นของรัฐบาลอังกฤษจึงใช้ตาม การจ้างเหมาอาจรวมไปถึงการทำสัญญาจ้างพนักงานเป็นรายบุคคล หรือทำสัญญากับรัฐบาลหรือหน่วยงานโดยรวมและทำสัญญากับผู้รับบริการและประชาชนในรูปของ “ธรรมนูญ” (Charters) การจ้างเหมาขยายตัวออกไปมากหลายประเทศใช้การจ้างเหมา โดยตกลงกันตามตัวชี้วัด และรัฐคอยจัดเงินอุดหนุนให้ตามกลุ่มงานแทนระบบราชการ ภาคเอกชนจึงเข้ามาให้บริการสาธารณะ หรือเป็นการตดลงกันระหว่างหน่วยงานที่กำหนดนโยบายกับหน่วยงานที่ให้บริการ

๙. การจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on Private Sector Styles of Management Practice)

การจัดการตามแบบภาคเอกชนมีตั้งแต่การจัดคนเข้าทำงาน จนถึงการประเมินผลงานและการให้รางวัลตามระบบคุณธรรม การเน้นที่ผลงานยังทำให้เกิดการจ้างงานตามสัญญาในระยะสั้นและอาจให้ออกหากทำงานไม่ได้ตามนั้น การจ้างงานตามสัญญาหรือการจ้างผู้บริหารระดับสูงจากภายนอกจึงเป็นเรื่องธรรมดาของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ วิธีนี้เป็นการจ้างงานและจัดงบประมาณอย่างยืดหยุ่นที่นำมาจากภาคเอกชน โดยถือหลักว่าคนจะทำงานอย่างเต็มที่หากมีระบบการจูงใจที่ดี ซึ่งในทางปฏิบัติ ภาครัฐก็ทำได้ผลค่อนข้างดี

๑๐. การเปลี่ยนระบบความสัมพันธ์กับนักการเมือง (Relationships with Politicians)

ลักษณะเด่นอันหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ ผู้จัดการต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลงาน ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการด้วยกัน หรือระหว่างผู้จัดการและนักการเมืองจะต้องเปลี่ยนแปลง เดิมนั้นนักการเมืองเป็นผู้สั่ง ข้าราชการเป็นผู้รับไปปฏิบัติ แต่ระบบใหม่นี้ลื่นไหลและทั้งสองฝ่ายใกล้ชิดกันกว่าเดิม กล่าวคือ ผู้จัดการภาครัฐต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายและการเมือง ประเด็นที่สำคัญ คือ อาจต้องออกจากงานหากเกิดความผิดพลาดในการดำเนินนโยบาย การจัดการภาครัฐจึงเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการการเมือง ผู้จัดการต้องมีทักษะของการเป็นการเมืองข้าราชการ (a Bureaucratic Politician) คือ สามารถติดต่อกับนักการเมือง และติดต่อกับคนภายนอก เพื่อประโยชน์ของตัวและองค์การ จุดนี้อาจทำให้เกิดการวิจารณ์ว่าเป็นการเล่นการเมือง (Politicization) แต่การบรรลุเป้าหมายทางการเมืองนั้น เป็นหน้าที่สำคัญมากกว่าสิ่งใด สมัยก่อนพยายามแยกการเมืองออกไป แต่ปัจจุบันการจัดการภาครัฐแนวใหม่หันมายอมรับความจริงว่าเนื้อหาของการเป็นรัฐบาลต้องมีการเมืองเป็นส่วนสำคัญ การทำงานกับนักการเมืองเป็นกระบวนการที่โต้ตอบกันซึ่งเรียกว่า “การจัดการ” ส่วนนักการเมืองนั้นแม้จะท้ายที่สุดจะเป็นผู้ตัดสินใจ แต่การตัดสินใจดังกล่าวก็แยกออกจากการจัดการไม่ได้

๑๑. การเปลี่ยนระบบความสัมพันธ์กับประชาชน (Relationships With the Public)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ถือว่าผู้จัดการต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน เพราะต้องมุ่งไปที่ผู้รับบริการ (Client fFocus) และต้องรับผิดชอบต่อภายนอกทั้งในแง่กลุ่มและบุคคลมากกว่าเดิม จุดนี้เองที่ต่างไปจากตัวแบบดั้งเดิมเป็นอย่างมาก

๑๒. การแยกผู้ซื้อกับผู้จัดหาออกจากกัน (Separation of Purchaser and Provider)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่เห็นว่ารับไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จัดหาบริการคนสุดท้าย (Final Provider) ให้ประชาชน สามารแยก “ผู้ซื้อ” (Purchaser) ออกจาก “ผู้จัดหา” (Provider) ได้ ผู้ซื้อ คือ คนที่ตัดสินใจว่าควรจะผลิตอะไร ส่วนผู้จัดหา คือ คนส่งผลผลิตหรือผลลัพธ์ตามที่ตกลงกัน การแยกผู้ซื้อกับผู้จัดหาออกจากกันมีผลดี เพราะหากรัฐเป็นผู้ซื้ออย่างเดียว จะสามารถทำหน้าที่ของตัวเองได้เต็มที่ยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องพะวงถึงการจัดหา ที่จริงนั้นความรับผิดชอบหลักของรัฐ คือ การตัดสินใจว่าจะช่วยผลิตอะไร แก่ใคร และมากน้อยเท่าใด ส่วนการจัดบริการตามที่กำหนดอาจ

เป็นคนอื่น เช่น เอกชน รัฐทำหน้าที่เพียงการควบคุมมาตรฐานให้เป็นตามตัวชี้วัดที่ต้องการ ยิ่งไปกว่านั้น แม้แต่ในหน่วยราชการด้วยกันหรือในหน่วยงานเดียวกัน ยังสามารถแยกการเป็นผู้ซื้อกับผู้จัดหาออกจากกันได้ด้วย

๑๓. การตรวจสอบสิ่งที่รัฐบาลทำหลาย ๆ วิธี (Re-Examining what Government Does)

หลักสำคัญของการปฏิรูป คือ ดูว่ารัฐบาลทำอะไร รับบาลควรมีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร อะไรที่จะเหลือไว้ให้เอกชนทำ แต่ตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังกำหนดไว้ด้วยว่ารัฐบาลไม่ควรอะไรบ้าง วิธีการปฏิรูปการจัดการภาครัฐอันหนึ่งที่สำคัญ คือ การตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลหลาย ๆ วิธี เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการ เช่น ในแคนาดาเมื่อกลางทศวรรษ ๑๙๙๐ ได้ตรวจสอบการแทรกแซงของรับด้วยวิธีการต่าง ๆ ถึง ๖ วิธี คือ

๑) การตรวจสอบผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test) เป็นการตรวจสอบดูว่ากิจกรรมที่รัฐบาลทำนั้นยังเป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่

๒) การตรวจสอบบทบาทของรัฐบาล (Role of Government Test) เป็นการตรวจสอบดูว่ารัฐบาลยังควรที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมนี้อยู่หรือไม่

๓) การตรวจสอบการเป็นรัฐบาลกลาง (Federalism Test) เป็นการตรวจสอบดูว่ารัฐบาลกลางควรทำกิจกรรมนี้หรือควรกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทำ

๔) การตรวจสอบการเป็นหุ้นส่วน (Partnership Tst) เป็นการตรวจสอบดูว่ากิจกรรมนี้ควรทำทั้งหมดหรือบางส่วนโดยกลุ่มอีกกลุ่มหนึ่งหรือไม่

๕) กาตรวจสอบประสิทธิภาพ (Sufficiency Test) เป็นการตรวจสอบดูว่ากิจกรรมนี้ดำเนินไปโดยค่าเสียใช้จ่ายน้อยที่สุดหรือไม่

๖) การตรวจสอบความสามารถในการชำระเงิน (Affordability Test) เป็นการตรวจสอบดูว่าเมื่อผ่านการตรวจสอบข้ออื่น ๆ แล้ว สังคมมีความสามารถจ่ายเงินให้กับกิจกรรมที่ทำนั้นหรือไม่

การตรวจสอบเหล่านี้อาจเป็นผลทำให้โครงการของรัฐบาลต้องถูกยกเลิก เพราะที่ผ่านมาอาจเกิดขึ้นโดยเหตุผลทางการเมือง เช่น การให้เงินอุดหนุนด้านการขนส่งหรือการเกษตร ส่วนการปฏิรูปในประเทศอื่น ๆ ก็ทำทำนองเดียวกัน เช่น ออสเตรเลียมีการตรวจสอบคุณค่าของโครงการทุก ๆ โครงการอย่างสม่ำเสมอ เพราะไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินโครงการไปตลอด และส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัญหาทางการเงินของรัฐบาล

๑๐.๔ ทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริการภาครัฐสมัยก่อนอาศัยทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ๒ ทฤษฎี คือ ทฤษฎีระบบราชการและทฤษฎีการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน

ส่วนการจัดการภาครับแนวใหม่ก็มีพื้นฐานทางทฤษฎีรองรับเช่นกัน ทฤษฎีที่เป็นที่มาของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มี ๒ ทฤษฎี คือ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ (Economics) และทฤษฎีการจัดการภาคเอกชน (Private Management) ทฤษฎีทั้งสองนี้ไม่ได้ขัดแย้งกัน ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เป็นแนวทางการใช้ทรัพยากร ส่วนการจัดการเป็นกิจกรรมที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งกำหนดตามหลักเศรษฐศาสตร์ เช่น ผลผลิต และค่าของเงิน การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงพยายามรมหลักการทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยรักษาค่านิยมหลัก คือ การให้บริการประชาชนเอาไว้ แต่ก็เป็นไปได้ว่าการจัดการภาคเอกชนมาจากหลักเศรษฐศาสตร์อีกทีหนึ่ง รายละเอียดของทฤษฎีทั้งสองข้างต้น มีดังต่อไปนี้

๑๐.๔.๑ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

หลักเศรษฐศาสตร์ที่การจัดการภาครัฐนำมาใช้มีฐานคติอยู่ ๒ ข้อ ได้แก่ ข้อแรก คือ หลักเหตุผลส่วนบุคคล (Individual Rationality) หลักนี้ถือว่าคนพอใจจะบริโภคในสิ่งที่มีมาก (More) มากกว่าสิ่งที่มีน้อย (Less) ส่วนข้อที่สอง เหตุผลของแต่ละคนรวมกันเป็นจำนวนรวม (Aggregate) ซึ่งจะกระทำอย่างมีเหตุผลเช่นเดียวกัน

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวเริ่มมีผลต่อรัฐบาลในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐ และ ๑๙๗๐ ต่อมาทศวรรษ ๑๙๘๐ ได้รับอิทธิพลจากหลักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกแนวใหม่ (Neoclassical Economics) และทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ทำให้ไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีระบบราชการ เสนอให้ลดบทบาทรัฐบาลและกำหนดนโยบายสาธารณะโดยอาศัยกลไกตลาด (Market-Based Public Policies) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มีอิทธิพลต่อรับบาลมากทั้งทางด้านแนวคิดและการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะเมื่อเทียบกับทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะของรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มีความชัดเจน มีอำนาจพยากรณ์และมีข้อเท็จจริงรองรับจากการปฏิบัติจริง นักเศรษฐศาสตร์จึงเข้าไปมีบทบาทในรัฐบาลเพื่อหาทางให้บริการที่มีประสิทธิภาพจุดนี้นี่เองที่ทำให้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ต่างไปจากทฤษฎีการจัดการ เพราะในขณะที่ทฤษฎีการจัดการเน้นที่ผลงานนั้น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จะเน้นที่ประสิทธิภาพและการวัด

นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่สนใจการบริหารภาครัฐ คือ ออสตรอม (Ostrom) เขาเสนอเมื่อต้นทศวรรษ ๑๙๗๐ ว่าองค์การมี ๒ แบบ คือ องค์การแบบราชการ (Bureaucracy) และองค์การแบบตลาด (Markets) องค์การแบบราชการมีปัญหามากเมื่อเทียบกับองค์การแบบตลาด ออสตรอม เห็นว่า องค์การแบบราชการมีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลน้อยกว่าแบบตลาด เพราะองค์การแบบตลาดมีการแข่งขัน อำนาจเป็นของผู้บริโภคและมีการเลือกเป็นตัวจูงใจทำให้ต้นทุนต่ำ เขาเห็นว่าลักษณะเช่นนี้ไม่มีในระบบราชการ องค์การแบบตลาดอาจเป็นส่วนขยายที่แยกออกจากระบบราชการและทำหน้าที่ได้สมบูรณ์กว่า

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ดำเนินการตามแนวทางที่ออสตรอมเสนอ แม้ว่าการจะยอมรับได้ก็ใช้เวลานานหลายปี หลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มี ๒ ข้อ ทั้งสองข้อนี้ปรากฏอยู่ในผลงานของออสตรอม ข้อแรก คือ การอาศัยกลไกตลาด (Market-Based) มาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ทฤษฎีตัวการและตัวแทน (Principal-agent Theory) และทฤษฎีต้นทุนการแลกเปลี่ยน (Transaction Cost Theory) สำหรับข้อที่สอง คือ การเปลี่ยนแปลงการจัดองค์การแบบระบบราชการไปสู่องค์การแบบใหม่

๑๐.๔.๒ ทฤษฎีการจัดการภาคเอกชน

ภาคเอกชนเปลี่ยนแปลงมาก่อนภาครัฐ ภาคเอกชนต้องจัดองค์การให้ยืดหยุ่นไปตามสถานการณ์ ไม่ได้ยึดหลักการตามทฤษฎีระบบราชการของเวเบอร์อย่างเคร่งครัด แม้ว่าเมื่อก่อนเอกชนก็มีลักษณะระบบราชการเหมือนรัฐบาล แต่ก็พยายามเปลี่ยนไปใช้รูปแบบองค์การที่ยืดหยุ่นและเปลี่ยนการจัดการหลายอย่าง แนวคิดที่มุ่งเน้นผลงานได้มาจากเศรษฐศาสตร์ ก็เริ่มปฏิบัติจริงในภาคเอกชน เพราะว่าถ้าเอกชนไม่เน้นผลงานก็อยู่ไม่ได้ ปัจจุบันภาคเอกชนก็หันมาสนใจการวางแผนกลยุทธ์ ซึ่งภาครัฐก็รับเอามาใช้อีก ส่วนการบริการงานบุคคลแบบภาคเอกชนนั้นภาครัฐก็นำมาใช้บางส่วน รวมทั้งการจูงใจและการลงโทษ เช่น การขึ้นเงินเดือนแก่ผู้มีผลงานและลงโทษผู้มีผลงานไม่ดี ส่วนที่ภาครัฐรับเอามาแต่ยังใช้ไม่เท่าเอกชน คือ การประเมินผลงาน รวมไปถึงการปรับปรุงระบบข้อมูลทางด้านบัญชีและด้านอื่น ๆ

แนวคิดของการจัดการภาคเอกชนเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการจัดการภาครัฐ แต่ภาครัฐก็ต้องให้บริการแก่ผู้รับบริการด้วยความยุติธรรมและไม่เห็นแก่พรรคพวก แต่ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการจะต้องเป็นกลางหรือทำงานไปตลอดชีวิต อีกทั้งการทำงานภาครัฐอาจวัดผลงานยาก แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะไม่มีการวัดผลงานเลย ภาครัฐมีการเมืองที่ทำให้ต่างไปจากธุรกิจ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าทุกอย่างจะเป็นการเมืองไปหมด และไม่จำเป็นว่านโยบายทุกอย่างจะต้องดำเนินการโดยนักการเมือง วิธีการของภาคเอกชนจึงสามารถนำมาใช้กับภาครัฐได้ เช่น การจ้างงานตามสัญญา หรือการจ้างงานบางเวลา หรือการเข้ามาทำงานในระดับสูงแทนที่จะเริ่มมาตั้งแต่ระดับแรก

วิธีที่สำคัญที่สุดที่นำมาจากภาคเอกชน ได้แก่ การมุ่งไปที่วัตถุประสงค์ โดยมุ่งไปที่ผลงานก่อนเป็นอันดับแรก ส่วนเรื่องอื่นเป็นเรื่องรอง ซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแนวคิดที่สำคัญที่สุด นอกจากนั้นองค์การแบบราชการยังไม่มีประสิทธิภาพ ภาคเอกชนได้ทดลองใช้รูปแบบอื่น ๆ มามาก เช่น การยึดกำไรเป็นหลัก (Pprofit Centres) การกระจายอำนาจ (Decentralization) ความยืดหยุ่นในการจัดคนเข้าทำงาน องค์การเหล่านี้เป็นทางเลือกที่คู่ขนานกับระบบราชการ ภาครัฐจึงอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงองค์การเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นเหมือนภาคเอกชน

๑๐.๕ การแพร่กระจายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปการบริหารภาครัฐเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะมีลักษณะเป็นสากลเมื่อพัฒนาเป็นนโยบายสาธารณะที่ถูกนำไปใช้ทั่วโลก สำหรับสาเหตุของการแพร่กระจายนั้น ริชาร์ด เค คอมมอน (Richard K. Common) วิเคราะห์ว่ามีด้วยกัน ๕ ประการ คือ

๑) การเผยแพร่คำสอนของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM Missionary) การจัดการภาครัฐแนวใหม่กลายเป็นคำสอนที่คนจำนวนมากสนใจ โดยเฉพาะบรรดาที่ปรึกษาและอาจารย์ในมหาวิทยาลัย การเผยแพร่นี้กลายเป็นภารกิจอันสำคัญที่มีผู้รู้ออกเดินทางไปให้ความรู้แก่คนทั่วโลก

๒) การเมืองของพวกขวาใหม่พัฒนาไปสู่ระดับนานาชาติ (Internationalization of new right Politics) รัฐบาลพวกขวาใหม่ซึ่งเป็นรัฐบาลที่นิยมการเปิดเสรีนั้นกระตือรือร้นอย่างมากที่จะผลักดันนโยบายนี้ออกไปทั่วโลก โดยเฉพาะรัฐบาลอนุรักษ์นิยมของอังกฤษ

๓) การแปรรูปพัฒนาไปเป็นกิจกรรมระดับนานาชาติ (Internationalization of Privatization) การแปรรูปและการจัดการภาครัฐแนวใหม่มักเป็นนโยบายที่ไปด้วยกัน คำสองคำนี้มักถูกใช้แทนกันได้ โดยเฉพาะเมื่อพูดถึงเทคนิคในการจัดการ การแปรรูปจึงไม่ใช่นโยบายที่เกิดขึ้นจากปัญหาภายใน แต่ได้รับอิทธิพลมาจากต่างประเทศ ซึ่งมาพร้อมกับแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

๔) บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ (Role of International Organizations) เช่น บทบาทของโออีซีดี (OECD) สหภาพยุโรป (European Union) ธนาคารโลก (World Bank) และไอเอ็มเอฟ (IMF) องค์การเหล่านี้มีบทบาทในการเผยแพร่การจัดการภาครัฐใหม่ เช่น คณะกรรมการจัดการภาครัฐของโออีซีดี (OECD's Public Management Committee) ผลิตชุดการศึกษาการจัดการภาครัฐเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้เรียนรู้ หรือธนาคารโลกและไอเอ็มเอฟกำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ใช้เทคนิคการจัดการเพื่อให้มั่นใจว่าจะเกิดการปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practice) นอกจากนี้ยังอาจมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองที่ต้องการกำกับทิศทางนโยบายของโลก

๕) การถ่ายโอนทางด้านนโยบายที่มีมากขึ้น (Increasin Policy Transfer Activity) สังคมสมัยใหม่มีพลังผลักดันข้ามประเทศ กระแสโลกาภิวัตน์เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองระหว่างกัน แรงกดดันอันนี้ทำให้ประเทศอื่น ๆ ทำตาม แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะรับไปเป็นมาตรฐานเดียว และอาจก่อให้เกิดผลที่ไม่ตั้งใจตามหา หากว่านำไปใช้กับสังคมที่มีวัฒนธรรมและการเมืองต่างไป

๑๐.๖ ข้อวิพากษ์ที่มีต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การปฏิรูปภาครัฐของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น เน้นความสำเร็จของผลงานและมุ่งให้บุคคลแต่ละคนรับผิดชอบต่อผลงานของตัวเอง การปฏิรูปเริ่มต้นตอนปลายทศวรรษ ๑๙๘๐ กระนั้นก็ยังถูกวิพากษ์อยู่ คนที่ต่อต้านจะมีความรู้สึกไม่ดีต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ข้อวิพากษ์ดังกล่าวนั้นสรุปได้ ๙ ข้อ คือ

๑) หลักเศรษฐศาสตร์ที่เป็นพื้นฐานของการจัดการนิยม (Economic Basis of Managerialism) นักสังคมศาสตร์สาขาอื่น ๆ นอกเหนือจากเศรษฐศาสตร์นั้นรู้สึกไม่สบายใจกับฐานคติและอุดมการณ์ทางเศรษฐศาสตร์ เพราะเห็นว่าคนไม่ได้ปฏิบัติอย่างมีเหตุมีผลเหมือนกันทุกคน และปัญหาทุกอย่างใช่ว่าจะแก้ไขได้ด้วยเทคนิคทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้น การบริหารภาครัฐเต็มไปด้วยการเมือง วิธีการทางเศรษฐศาสตร์จึงใช้ได้จำกัด ข้อที่ถูกวิพากษ์มี ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรกเศรษฐศาสตร์ไม่ใช่สังคมศาสตร์แท้ การนำหลักการเศรษฐศาสตร์ไปประยุกต์ใช้กับภาครัฐจึงยากที่จะประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะแนวคิดของกลุ่มเศรษฐศาสตร์คลาสสิกแนวใหม่เป็นเพียงแนวคิดหนึ่งทางเศรษฐศาสตร์ แม้จะมีอิทธิพลอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็ยังมีแนวคิดอื่นที่มีความสำคัญต่อการกำหนดบทบาทของรัฐบาลด้วย ส่วนประเด็นที่สอง หลักเศรษฐศาสตร์อาจใช้ได้กับระดับจุลภาค เช่น หลักการบริโภคอาจใช้ได้กับภาคเอกชน แต่ใช้ไม่ได้กับภาครัฐเพราะการให้บริการของภาครัฐซับซ้อนกว่าและผู้รับบริหารไม่ใช่แค่ผู้บริโภค แต่ยังเป็นพลเมืองที่มีสิทธิด้วย

๒) หลักการพื้นฐานของการจัดการภาคเอกชน (Basic in Private Management) ข้อที่ถูกวิพากษ์อีกอันหนึ่ง คือ ภาครัฐต่างไปจากเอกชนจึงทำให้หลักการของเอชนใช้ไม่ได้ เช่น การเปลี่ยนจากการเน้นปัจจัยนำเข้ามาเน้นผลผลิตนั้น ต้องกำหนดกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ก่อน จากนั้นก็วางแผนโครงการ กำหนดโครงสร้างและจัดสรรเงินสนับสนุน สุดท้ายก็วัดผลงานและประเมินผลความสำเร็จ แต่สำหรับภาครัฐนั้นยากที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์ไม่ได้ ส่วนอื่นที่ตามมาก็ทำไม่ได้ ยิ่งกว่านั้น ภาครัฐยังไม่ได้วัดผลที่กำไรอย่างเดียวเหมือนธุรกิจ

๓) ลัทธิเทเลอร์แนวใหม่ (Neo-Talorism) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกวิพากษ์ว่าพยายามรื้อฟื้นทฤษฎีการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ของเทเลอร์ขึ้นมาใหม่ เพราะเน้นการควบคุมรายจ่ายของรัฐบาลและมอบเป้าหมายการทำให้ผู้จัดการรับผิดชอบ พร้อมกับคอยวัดผลงาน การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงน่าจะเกิดปัญหาอย่างเดียวกับที่ยุคเทเลอร์ประสบ คือ การไม่สนใจคน อันเป็นเหตุให้ต้องมีทฤษฎีสัมพันธ์เกิดขึ้นเพื่ออุดช่องว่างในภายหลัง

๔) การเล่นการเมือง (Politicization) ข้อที่ถูกวิพากษ์อีกข้อหนึ่ง คือ การปฏิรูประบบราชชารนั้นเป็นการเมือง เพราะเป็นช่องทางให้พรรคการเมืองเข้ามาแทรกแซงในการแต่งตั้งและจัดระบบข้าราชการใหม่ ทั้งนำระบบราชการไปรับใช้ผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งผิดกับหลักการของระบบราชการเดิมที่เน้นความเป็นกลางและการไม่เป็นฝักฝ่าย การปฏิรูปจึงทำให้เกียรติยศของข้าราชการตกต่ำ การเล่นการเมืองทำให้ไม่สนใจผลประโยชน์สาธารณะและอาจทำให้เกิดปัญหาการเล่นพรรคเล่นพวกเหมือนที่วูดโรว์ วิลสันและขบวนการปฏิรูปพยายามแก้ไขในทศวรรษ ๑๘๘๐

๕) การลดการตรวจสอบจากภายนอก (Reduced Accountability) ข้อที่เป็นห่วงอีกอย่างคือ เกรงว่าเมื่อนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้แล้วจะไม่ตรงกับระบบความรับผิดชอบต่อภายนอกตามระบบประชาธิปไตย เพราะความรับผิดชอบทางการเมืองเปลี่ยนมาเป็นความรับผิดชอบทางการจัดการ โดยมีผู้จัดการมารับผิดชอบในการปฏิบัติแทนนักการเมือง ประชาชนจึงไม่รู้จะไปเรียกร้องจากใคร โดยมีผู้จัดการมารับผิดชอบในการปฏิบัติแทนนักการเมือง ประชาชนจึงไม่รู้จะไปเรียกร้องจากใคร การตรวจสอบจากประชาชนจึงเกิดปัญหา เพราะเกิดการตัดสินผู้กำหนดนโยบายกับการปฏิบัติออกจากกัน

๖) อุปสรรคในการจ้างเหมา (Difficulties With Contracting-out) ในทางปฏิบัติการจ้างเหมาไม่ใช่เรื่องง่าย และการแก้ปัญหาโดยอาศัยวิธีการทางการตลาดนั้นใช่ว่าจะทำได้สำเร็จเสมอไป การเปลี่ยนฐานะจากกิจกรรมของรัฐไปเป็นเอกชนก่อให้เกิดปัญหาตามมา เช่น อาจไม่เกิดประสิทธิภาพและไม่เกิดการปรับปรุงการบริการอย่างที่คาดหวังเอาไว้

๗) ประเด็นทางจริยธรรม (Ethical issues) การจัดการภาครัฐแนวใหม่พยายามสร้างความซื่อสัตย์ โดยสร้างระบบให้โปร่งใส (Transparency) เพื่อให้สามารถตรวจสอบพฤติกรรมที่ผิดจริยธรรมและคอรัปชั่นได้ง่ายขึ้น เน้นการวัดผลงาน การปลูกฝังจริยธรรม แต่ปัญหาเหล่านั้นก็ยังแพร่หลาย โอกาสการทำผิดก็ยังมีอยู่มาก โดยเฉพาะการทำสัญญาจ้างเหมา การขออนุญาตและการจัดซื้อของรัฐบาล แต่ปัญหานี้ก็มีมาตั้งแต่สมัยที่ใช้ระบบการบริหารแบบเดิม ในปัจจุบันรัฐบาลจึงพยายามให้ข่าวสารกระจายออกกว้างขวางขึ้น เพื่อหวังว่าจะทำให้ผู้จัดการมีจริยธรรมสูงขึ้น

๘) ปัญหาการปฏิบัติและขวัญกำลังใจ (Implementation and Morale Problems) ในการปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูประบบราชการเริ่มมาจากระดับสูง แต่การสนใจนำไปปฏิบัติจริงอาจจะยังไม่เพียงพอ แม้ว่าอาจมีบางประเทศที่ทุ่มเททรัพยากรเพื่อการปฏิรูปอย่างจริงจังและดำเนินไปได้ด้วยดี แต่ส่วนใหญ่ประสบปัญหางบประมาณจึงตัดงบประมาณฝึกอบรม โดยเฉพาะงบประมาณการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งมีความสำคัญออกไป นอกจากนี้การปฏิรูปยังดำเนินไปโดยคนที่อยู่ในระบบไม่ทราบความคืบหน้า โดยเฉพาะการดำเนินการตอนต้น ๆ จะทำให้คนขาดขวัญกำลังใจ แม้ว่าการปฏิรูปเป็นสิ่งสำคัญ แต่ปัญหาเหล่านี้ก็จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น

๙) ข้อสรุปที่ยังเป็นที่กังขา (Ccritique in sum) ข้อวิพากษ์ข้อสุดท้ายคือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีบางส่วนถูกต้อง แต่ก็มีอีกหลายส่วนที่ไม่น่าเชื่อและยังไม่ได้พิสูจน์ และน่าจะมีปัญหาตามมาจากการนำเทคนิคใหม่ ๆ มาใช้ เช่น การจัดการแบบมุ่งเน้นผลงาน (Results-Based Management) การจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) งบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) การวัดผลงาน (Performance Measures) ประกอบกับยังมีพื้นฐานทางทฤษฎีที่ไม่เพียงพอ เพราะว่าการทดสอบจริง ๆ ต้องทำโดยการเปรียบเทียบตัวแบบใหม่กับตัวแบบเดิมก่อน

สำหรับตัวแบบเดิมมีทฤษฎีรองรับชัดเจน คือ ทฤษฎีระบบราชการของ เวเบอร์ กับแนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหารของวิลสัน ส่วนทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่อาศัยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการจัดการภาคเอกชน ซึ่งคิดค่อนข้างง่าย กล่าวคือ กำหนดให้รัฐบาลจัดทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเป็นแผนงานและโครงการ และวัดเป้าหมายโดยดูจากประสิทธิภาพและประสิทธิผล วิธีการ คือ ใช้เทคนิคการวางแผนกำหนดว่าหน่วยงานจะทำอะไร จากนั้นก็จำแนกงบประมาณออกตามโครงการและใช้บัญชีพึงรับพึงจ่ายเพื่อให้ใช้เงินตามเป้าหมายได้ดีกว่าเดิม สุดท้ายก็ใช้ตัวชี้วัดผลงานเพื่อดูความสำเร็จตามเป้าหมาย เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลให้ยืดหยุ่นเพื่อให้รางวัลแก่คนที่มีความสามารถและเอาคนไม่ดีออกไป แนวคิดข้างต้นจึงยังต้องการการพิสูจน์อีกมาก

สรุปท้ายบท

การจัดการภาครัฐหรือการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่สำคัญในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐในปัจจุบัน หลักการใหญ่ ได้แก่ การนำแนวคิดการจัดการใช้ เพื่อให้หันมามุ่งเน้นที่ผลงานและเปลี่ยนให้ผู้บริหารกลายเป็นผู้จัดการที่มีความรับผิดชอบ แนวทางนี้เป็นแนวทางที่นำมาจากภาคเอกชน โดยมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการจัดการในภาคเอกชน เทคนิคและกระบวนการหลัก ๆ ในที่นำมาใช้ในการปฏิรูป ได้แก่ การวางแผนกลยุทธ์ การวัดผลงาน การปฏิรูปการคลัง การจัดองค์การและการบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างยืดหยุ่น การเพิ่มการแข่งขัน การจ้างเหมา การทำงานแบบเอชนและเปลี่ยนระบบความสัมพันธ์กับนักการเมืองและประชาชนใหม่ รวมทั้งแยกผู้ซื้อกับผู้จัดหาออกจากกัน และเพิ่มระบบตรวจสอบซ้ำ ๆ กัน การจัดการภาครัฐแนวใหม่จัดว่าเป็นแนวคิดที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง ระบบการบริหารภาครัฐมากที่สุด อีกทั้งเป็นทิศทางการพัฒนาของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ชัดเจนที่สุดในปัจจุบัน

คำถามท้ายบทที่ ๘

๑. ท่านคิดว่า “Public Management” มีความสัมพันธ์กับ “Public Administration” และ “Private Administration” หรือไม่ อย่างไร จงวิเคราะห์

๒. ปัญหาของระบบราชการที่เป็นสาเหตุให้ต้องปฏิรูปในยุคปัจจุบันมีอะไรบ้าง จงอธิบาย

๓. การเปลี่ยนฐานะของ “ผู้บริหาร” มาเป็น “ผู้จัดการ” ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หมายความว่าอย่างไร จงอธิบาย

๔. ข้อเสนอของฮูดตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีอะไรบ้าง จงอธิบาย

๕. กระบวนการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่กระทำอย่างไร มีจุดใดที่จะต้องเปลี่ยนแปลงบ้าง จงอธิบายและยกตัวอย่างประกอบ

๖. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้เปลี่ยนความสัมพันธ์ของข้าราชการกับนักการเมืองไปอย่างไร การเปลี่ยนนี้มีผลดี-ผลเสียอย่างไร จงวิเคราะห์

๗. แนวคิดเรื่อง “การแยกผู้ซื้อกับผู้จัดหาออกจากกัน” หมายความว่าอย่างไร จงอธิบาย

เอกสารอ้างอิงประจำบท

กุลธน ธนาพงศธร และไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. “แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา หน่วยที่ ๑-๗. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๘.

ไพบูลย์ ช่างเรียน. **วัฒนธรรมการบริหาร.** กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๓๒

ติน ปรัชญพฤทธิ์. ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : สานักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๕

บุญทัน ดอกไธสง. **การจัดองค์การ.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย. ๒๕๓๗.

ติน ปรัชญพฤทธิ์. **การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : สานักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔).

_____ . **รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ : เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

วิรัช นิภาวรรณ, **การบริหารการพัฒนา : แนวคิด ความหมาย ความสำคัญ และตัวแบบการประยุกต์.** ออนไลน์ http://www.wiruch.com.

วรเดช จันทรศร. **รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายในทศวรรษใหม่.** พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : สหายบล็อกการพิมพ์, ๒๕๔๓.

Charles Goodsell T. “cross-Cultural Comparison of Behavior of Postal Clerks To wards Clients” Administrative Science Quarterly 21 (March 1981) : 140-150.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ : พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม (ภู่โคกหวาย)

วันเดือนปีเกิด : ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๕

ภูมิลำเนา : จังหวัดนครปฐม

บรรพชา : ณ วัดไร่ขิง พระอารามหลวง ตำบลไร่ขิง อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม

อุปสมบท : ณ วัดไร่ขิง พระอารามหลวง ตำบลไร่ขิง อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม

ประวัติการศึกษา

: ๒๕๕๒ ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต (รบ.)
สาขาวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยราคำแหง

: ๒๕๕๗ ปริญญาโท พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (พธ.ม.)
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ

ประสบการณ์ทำงาน

: ๒๕๕๗-ปัจจุบัน ครูสอนพระปริยัติธรรมแผนกธรรม

: ๒๕๕๗-ปัจจุบัน อาจารย์ประจำวิทยาลัยสงฆ์พุทธปัญญาศรีทวารวดี วัดไร่ขิง นครปฐม

ประสบการณ์ด้านการฝึกอบรม

: ๒๕๕๙ หลักสูตรอบรมโครงการระยะสั้น “วิจัยเชิงคุณภาพ” สถาบันวิจัยประชากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

: ๒๕๕๙ หลักสูตร อบรมโครงการระยะสั้น “วิเคราะห์ข้อมูลวิจัยเชิงคุณภาพ” สถาบันวิจัยประชากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

: ๒๕๖๐ หลักสูตรอบรมโครงการระยะสั้น “การวิจัยเชิงปฏิบัติการ: ศาสตร์เพื่อประโยชน์ของปวงชน” สถาบันวิจัยประชากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

: ๒๕๖๐ หลักสูตร “สร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ (ลูกไก่)” รุ่นที่ ๖ โดย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

: ๒๕๖๑ หลักสูตร “เทคนิตการสอนในศตวรรษที่ ๒๑ Teaching leadership”

ประสบการณ์ด้านการวิจัย (หัวหน้าโครงการ)

: ๒๕๕๙ เรื่อง “การส่งเสริมวัดเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในชุมชนเมือง”, สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

ผลงานวิชาการ : ประเภทบทความทางวิชาการ

: พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม, รูปแบบการจัดการกลยุทธ์การเผยแผ่จัดการกลยุทธ์การเผยแผ่พระพุทธศาสนาในจังหวัดนครปฐม, ๑๘-๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘, สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

: พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม, การส่งเสริมวัดเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในชุมชนเมือง จังหวัดนครปฐม, วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (TCI ฐาน ๑), ปีที่๗ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน ๒๕๖๒, หน้า ๓๖๑๓–๓๖๒๕

: พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม, การพัฒนาคุณลักษณะนิสิตของวิทยาลัยสงฆ์พุทธปัญญาศรีทวารวดีตามกรอบนวลักษณ์บัณฑิตโดยใช้หลักไตรสิกขา วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (TCI ฐาน ๑)

: พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม, ความยากจนเชิงโครงสร้าง : การแก้ไขปัญหาจากฐานรากตามหลักพุทธธรรม, ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑, วิทยาลัยสงฆ์ลำพูน มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

: พระครูใบฎีกาธีรยุทธ จนฺทูปโม, การสังเคราะห์ตัวชี้วัดการเสริมสร้างพฤฒพลังวิถีพุทธของผู้สูงอายุกลุ่มผู้เกษียณราชการ, วารสารจุฬานาครทรรศน์, วิทยาเขตนครศรีธรรมราช (TCI ฐาน ๑), ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๗ เดือนกันยายน ๒๕๖๒, หน้า ๓๖๑๓–๓๖๒๕.

สถานที่ทำงาน/สถานที่ติดต่อ

: วิทยาลัยสงฆ์พุทธปัญญาศรีทวารวดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วัดไร่ขิง พระอารามหลวง เลขที่ ๕๑ หมู่ที่ ๒ ตำบลไร่ขิง อำเภอสามพราน
จังหวัดนครปฐม ๗๓๒๑๐ โทรศัพท์/โทรสาร ๐๓๔ – ๓๒๖๙๑๒
มือถือ ๐๙๔-๖๖๔-๗๔๗๙ EMail: mcuraiking@mcu.ac.th.t

□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 288 11/23/19 1:35 PM